

EVALUACIÓN DE OPERACIONES DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN HUMANITARIA A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

Producto 3: Informe de resultados de la evaluación y segunda entrega de la documentación de las bases de datos de la evaluación

Diciembre 19 de 2014

Unión Temporal

Supervisión del estudio – Departamento Nacional de Planeación

Adriana Camacho – Directora de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas
Alejandro Torres – Coordinador de Evaluaciones.

Comité de Seguimiento Técnico de la Evaluación

Ana María Montañez, DSEPP-DNP - Coordinadora del Comité
Germán Briceño, GPE-DNP
Yachay Tolosa, GPE-DNP
Oscar Rico, Dirección de Gestión Social y Humanitaria – UARIV
Nelly Moreno, Oficina Asesora de Planeación -UARIV
Norma Salamanca, Oficina Asesora de Planeación -UARIV

Dirección del estudio

Oscar Rodríguez - Director
Nury Bejarano – Codirectora

Equipo consultor

Claudia Peñaranda – Experta Cualitativa
María Consuelo Ramírez – Experta Jurídica en Población Desplazada
Mariana Muñoz – Experta Cuantitativa
María Gloria Cano – Experta Institucional en Población Desplazada
Jhon Jairo Romero – Experto en Diseño Muestral y Estadística
Claudia Benavides –Experta en Procesos y Sistemas de Información
Diego Velandia –Coordinador de Recolección Cuantitativa

Apoyo Técnico

Cecilia Matiz – Recolección y análisis cualitativo territorial
Liliana Guzmán - Recolección y análisis cualitativo territorial
Lorena Rivera – Análisis cualitativo entrevistas nacionales
Valentina Chegwin – Profesional de Apoyo, coordinación formulario web
Christian Martínez – Coordinador de apoyo telefónico
Nancy Rojas – Apoyo coordinación logística cualitativa
Yolima Nieto – Apoyo sistematización información cualitativa

“EVALUACIÓN DE OPERACIONES DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN HUMANITARIA A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO”

INFORME DE RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

TABLA DE CONTENIDO

SIGLAS	v
INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO 1	8
INFORME EJECUTIVO DE LA EVALUACIÓN	8
1.1 Introducción	8
1.2 El proceso de Atención Humanitaria.....	9
1.3 Principales factores críticos	15
1.4 Conclusiones.....	22
CAPÍTULO 2	27
CONSIDERACIONES GENERALES	27
2.1 Los antecedentes y marco Jurídico de la atención humanitaria.....	27
2.2 Síntesis Metodológica de la evaluación de operaciones.....	32
CAPÍTULO 3	41
ANÁLISIS DEL MODELO ACTUAL EN ATENCIÓN HUMANITARIA INMEDIATA	41
3.1 Descripción del Proceso	41
3.2 Declaración	62
3.3 Recursos para atención inmediata y Apoyo subsidiario	73
3.4 Funciones y competencias	89
3.5 Coordinación institucional.....	96
CAPÍTULO 4	102
ANÁLISIS DEL MODELO ACTUAL EN REGISTRO Y ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA.....	102
4.1 Descripción del Proceso	102
4.2 Calidad de la información de registro	122
4.3 Cambios en la composición familiar	125
4.4 Notificación de inclusión.....	128
4.5 Información de giros.....	132

CAPÍTULO 5	136
ANÁLISIS DEL MODELO ACTUAL EN ATENCIÓN HUMANITARIA DE TRANSICIÓN	136
5.1 Descripción del Proceso	136
5.2 Criterios de salida.....	160
5.3 Verificación de la Caracterización.....	166
5.4 Orientación y capacidad de los puntos de atención.....	173
5.5 Acciones Constitucionales	183
5.6 Presupuesto.....	187
5.7 Restricciones para el Pago.....	191
CAPÍTULO 6	196
ANÁLISIS DEL MODELO ACTUAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS HOGARES.....	196
6.1 Subsistencia mínima	198
6.2 Sostenibilidad.....	202
6.3 Articulación con otra oferta institucional.....	204
CAPÍTULO 7	206
ANÁLISIS DEL DISEÑO DE UN NUEVO MODELO PARA LA ATENCIÓN HUMANITARIA	206
7.1 Descripción del nuevo modelo planteado por la UARIV	206
7.2 Análisis del nuevo modelo planteado por la UARIV	216
7.3 Oportunidades de mejora restantes.....	226
CAPÍTULO 8	229
CONCLUSIONES	229
8.1 Diagnóstico general a partir de los factores críticos del proceso de atención.....	229
8.2 Conclusiones sobre el diseño	230
8.3 Conclusiones sobre recursos y riesgos fiscales.....	234
8.4 Conclusiones Operativas.....	240
ANEXO 1	248
ANEXO CUANTITATIVO EN ARCHIVO APARTE	248
ANEXO 2	249
ANEXO CUANTITATIVO EN ARCHIVO APARTE	249

SIGLAS

AH	Atención Humanitaria
AP	Análisis de procesos
AHE	Atención Humanitaria de Emergencia
AHT	Atención Humanitaria en Transición
AHI	Atención Humanitaria Inmediata
CRM	Customer Relationship Management
DPS	Departamento Administrativo para la prosperidad Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EH	Encuesta a Hogares
EFT	Entrevistas a Funcionarios Territoriales
EATSAAH	Equipo de apoyo al trámite de solicitudes de asistencia y atención humanitaria
FUD	Formulario Único de Declaración
FW	Formulario web
GFFT	Grupo focal con Funcionarios Territoriales
GFH	Grupos focales de hogares
IA	Información Administrativa
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
PQR	Peticiones , Quejas y Reclamos
PAT	Plan de Acción Territorial
PAARI	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral
PTIR	Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones
RNI	Red Nacional de Información
RUPD	Registro único de población desplazada
RUV	Registro Único de Víctimas
SIPOD	Sistema de Información de Población Desplazada
SAAH	Subdirección de asistencia y atención humanitaria
SPAE	Subdirección de promoción y emergencias
UAO	Unidad de Atención y Orientación
UARIV	Unidad para La Atención y Reparación Integral a las Víctimas

INTRODUCCIÓN

El DNP ha contratado a la Unión Temporal Econometría – SEI s.a.¹. para realizar una la evaluación de operaciones de las actividades que se desarrollan en el marco de la Política de Atención Humanitaria dirigida a población víctima de desplazamiento forzado, delimitando el alcance de la misma a aquella que ha solicitado atención desde 2012. Para ello el DNP hace uso de los recursos del crédito BIRF 7620-CO del 19 de diciembre de 2008 y que tiene como objeto *financiar parcialmente el programa de crédito de Fortalecimiento de la Información Pública, Seguimiento y Evaluación para la Gestión por Resultados en Colombia*.

La Política de Atención Humanitaria a la Población Desplazada se encuentra establecida, a partir de los lineamientos de la Sentencia T025/2004 de la Corte Constitucional, en un conjunto de sentencias y decretos posteriores a dicha sentencia así como en la Ley 1448 de 2011 también conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Las actividades que desarrollan la Política de Atención Humanitaria están a cargo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

El trabajo se inició el 21 de agosto de 2014 y finaliza el 19 de diciembre de 2014. Durante este tiempo se desarrollan los siguientes productos:

- Producto 1: Informe Metodológico
- Producto 2: Informe de Campo y primera entrega de la documentación de las bases de datos
- Producto 3: Informe de Resultados de la Evaluación y segunda entrega de la documentación de las bases de datos
- Producto 4: Pan de Transferencia e Implementación de las Recomendaciones (PTIR) y entrega final de la documentación de las bases de datos

Este documento corresponde al Producto 3 e incorpora:

- El informe ejecutivo de la evaluación (Capítulo 1)
- El informe de evaluación de operaciones el cual se distribuye a lo largo del documento de la siguiente forma:
 - Los antecedentes y marco normativo de la atención humanitaria (Capítulo 2)

¹ En adelante referida como la UT.

- Síntesis de la metodología de evaluación de operaciones incluyendo el diseño muestral y resultados generales de la recolección de información (Capítulo 2)
- Análisis del modelo actual en atención humanitaria inmediata (Capítulo 3),
- Análisis del modelo actual en atención humanitaria de emergencia y transición(Capítulo 4)
- Análisis del modelo actual desde la perspectiva de los hogares (Capítulo 5)
- Análisis del diseño de un nuevo modelo para la atención humanitaria (Capítulo 6)
- Las conclusiones que sintetizan los resultados de la evaluación y que analizan tanto temas de diseño como temas financieros y operativos (Capítulo 7)
- Un conjunto de anexos que incluyen las bases de datos utilizadas en la evaluación y su documentación.

Capítulo 1

INFORME EJECUTIVO DE LA EVALUACIÓN

1.1 INTRODUCCIÓN

Congreso de la República expidió la Ley 1448 de 2011, por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Y establece 3 clases de atención humanitaria para la población desplazada:

1. **Atención inmediata:** es entregada a las personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada. Esta atención está a cargo de los entes territoriales e incluye: alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio.
2. **Atención de Emergencia:** se entrega una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas. Se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima. Esta atención está a cargo de la UARIV la cual realiza giros de efectivo para cubrir gastos de subsistencia mínima en alimentación y alojamiento.
3. **Atención Humanitaria de Transición:** se entrega a aquellos hogares desplazados que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia. Es responsabilidad conjunta de las entidades territoriales y de la UARIV, en el caso de la oferta de alojamiento y del ICBF en cuanto a la alimentación. También la ley establece que los programas de empleo dirigidos a las víctimas, se considerarán parte de la ayuda humanitaria de transición.

El objeto del estudio fue realizar una evaluación de operaciones de la Política de Atención Humanitaria, a partir de los procesos, productos y resultados del modelo actual de la política con el fin de analizar la pertinencia del diseño del nuevo modelo de atención de la política.

El objeto del estudio fue realizar una evaluación de operaciones de la Política de Atención Humanitaria, a partir de los procesos, productos y resultados del modelo actual de la política con el fin de analizar la pertinencia del diseño del nuevo modelo de atención de la

política. Para ello se levantaron los procesos, se analizaron los flujos de información y se determinaron un conjunto de factores críticos de éxito o de riesgo que potencian o amenazan el funcionamiento adecuado de las acciones que implementan la Política.

1.2 EL PROCESO DE ATENCIÓN HUMANITARIA

El macroproceso de atención humanitaria se compone de tres procesos, teniendo los dos últimos, muchos aspectos en común:

- Atención Humanitaria Inmediata²
 - Declaración y Registro
 - Atención inmediata en Dinero
 - Atención inmediata en especie periódica
 - Atención inmediata en especie por evento
- Atención Humanitaria de Emergencia
- Atención Humanitaria en Transición

En general se encuentra que los procesos y procedimientos están adecuadamente diseñados y aunque siempre se pueden encontrar aspectos para mejorar, no se generan cuellos de botella, derivados del diseño de los procesos, que impacten significativamente el resultado final, en términos de duración de las actividades, en comparación con los rezagos que se presentan por otros factores exógenos al proceso, como son el volumen de la demanda y la disponibilidad presupuestal.

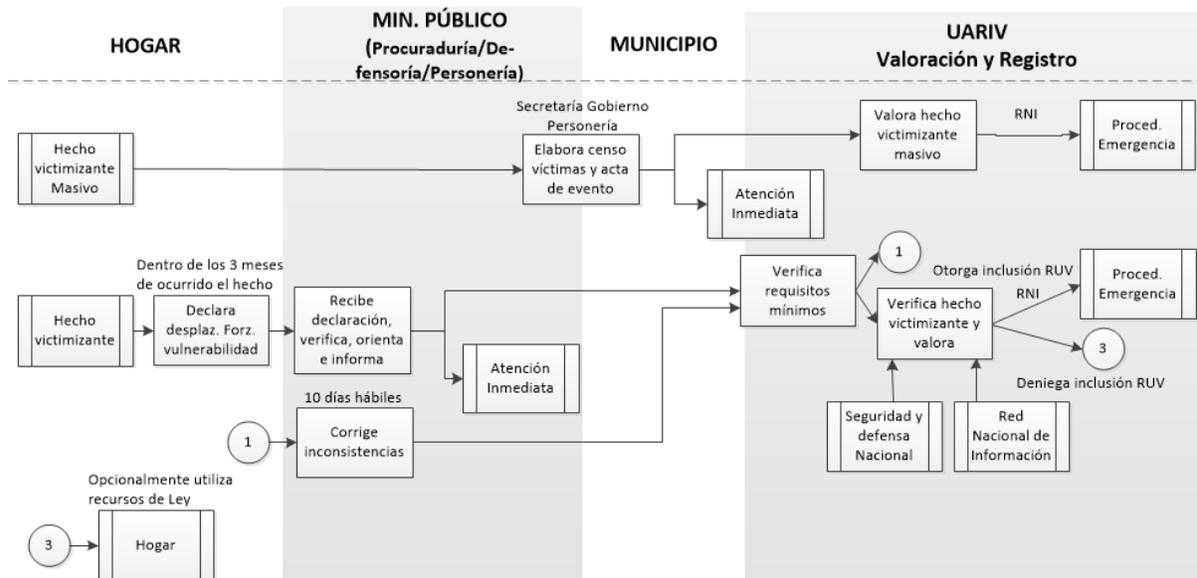
A continuación se presenta la caracterización de los procesos y los pequeños cuellos de botella identificados.

1.2.1 Atención Humanitaria Inmediata

La siguiente es la caracterización de los procesos asociados a la atención inmediata. La explicación detallada de las actividades, así como el análisis del flujo del proceso se presentan en el capítulo 2 de este informe de resultados.

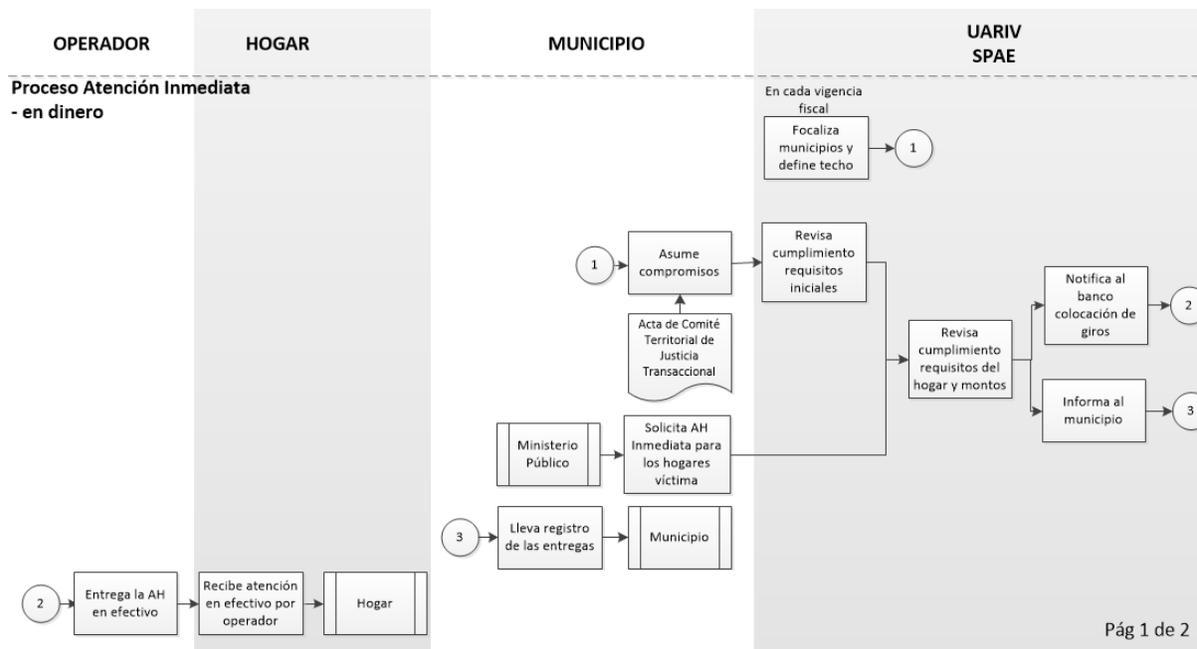
² De acuerdo a la Res. 0271 de 2014 se tienen tres mecanismos: montos en dinero, en especie periódico y por evento, a continuación se presentan los flujogramas de proceso para cada mecanismo de subsidiaridad

Figura 1.1- Proceso Declaración y Registro



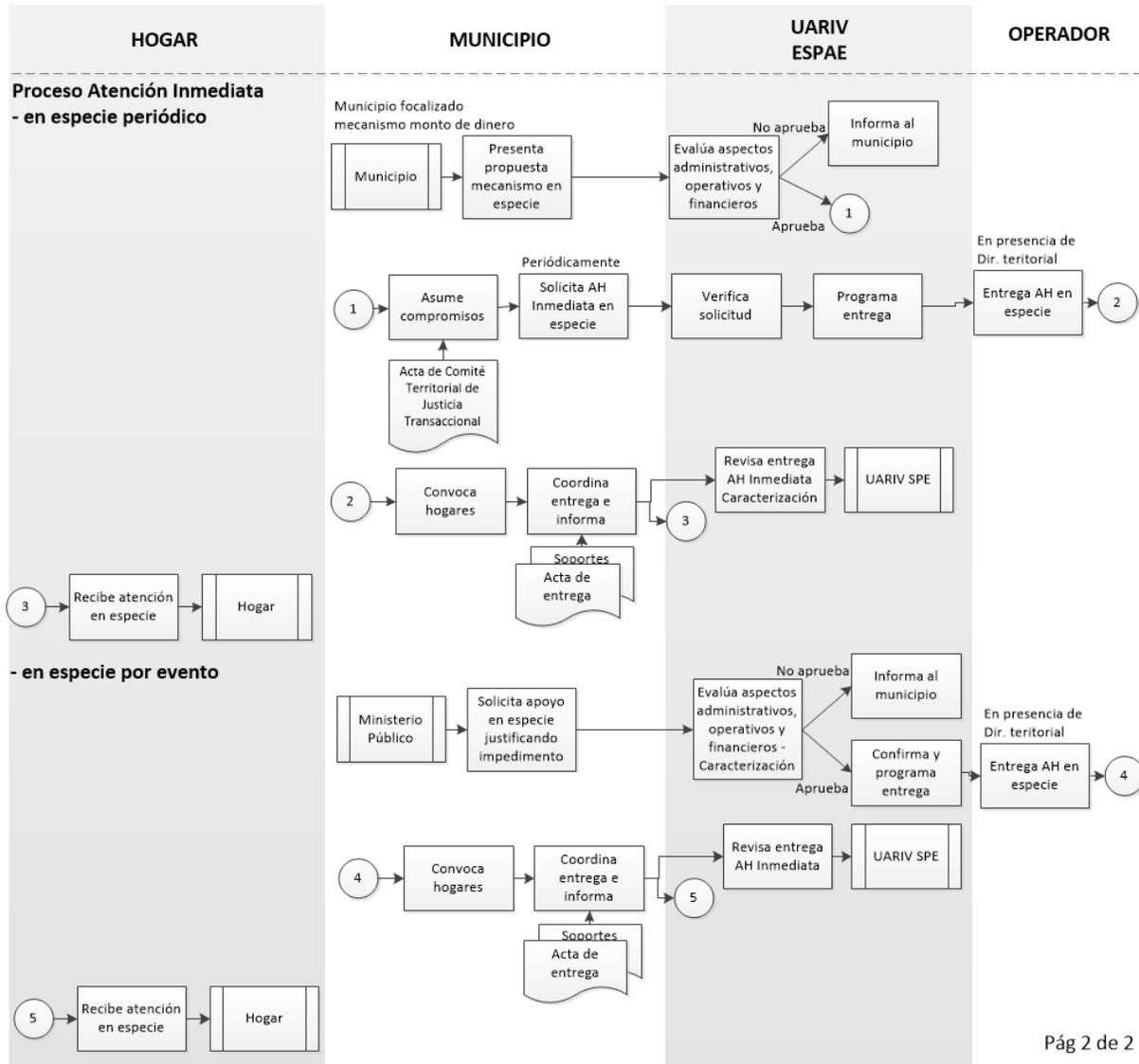
Fuente: D.4800/2011, Procedimiento Registro en el RUV de quien alega la Condición de Víctima SRV.

Figura 1.2- Atención Inmediata en Dinero



Fuente: D. 0271/2014

Figura 1.3- Proceso Atención Inmediata en Especie Periódico y por Evento



Fuente: D. 0271/2014

Del análisis a partir de los flujos de proceso se extraen los cuellos de botella más generalizados pero al mismo tiempo son de segundo orden y uno específico.

- **Formalización de Procedimientos:** No se cuenta con documentación de los procedimientos de AH Inmediata en especie periódico ni por evento, tampoco se dio a conocer protocolos o manual de usuario de la herramienta informática que apoya el proceso de caracterización, con el cruce de bases de datos (Registraduría, Procuraduría, Fosyga, Sisbén, RUV), lo cual señala pérdida de memoria institucional, es decir, se impide potencializar la experiencia para evolucionar y

realizar mejoras, pero sí se está dependiendo del personal que realiza las actividades.

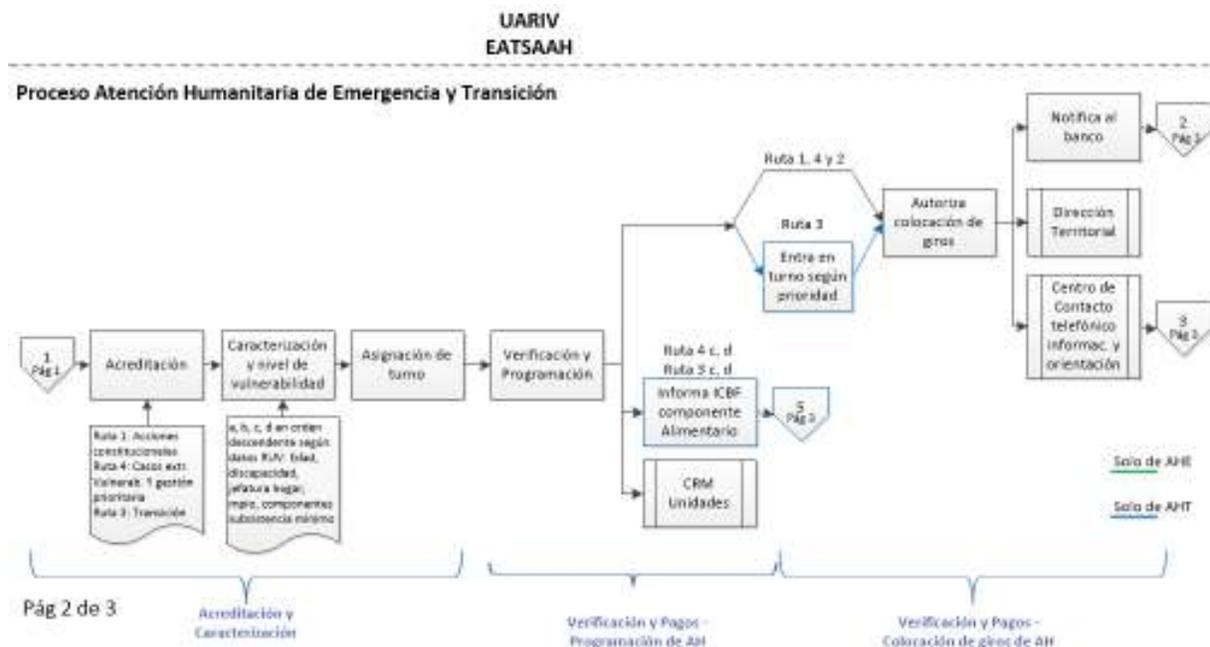
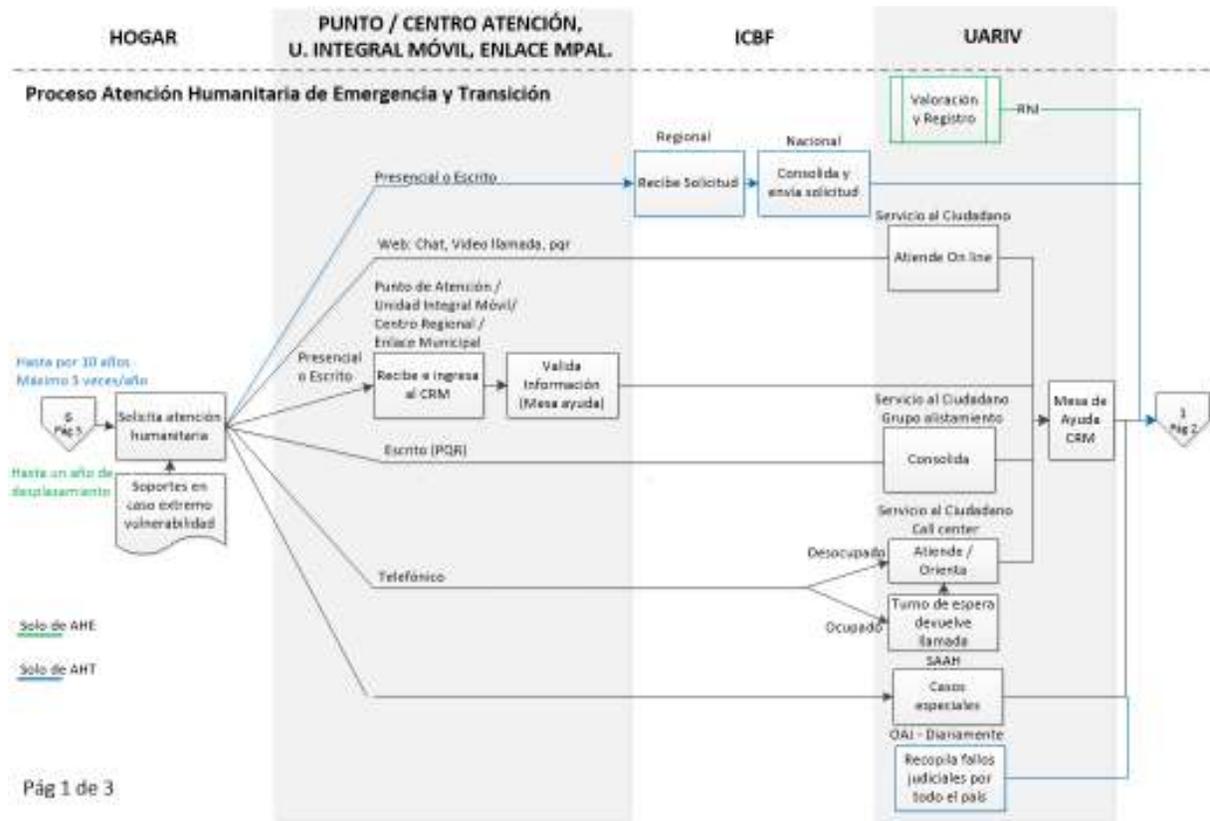
- **Tecnología de Información:** Todo se maneja en Hoja de Cálculo Excel®, o en papel, desde que se recibe la solicitud de ayuda en la Dirección Territorial, se procesa y se entrega la respuesta y la AH en especie o en dinero por la SPAE, lo cual aumenta el riesgo de error humano, dificultando el control operativo y de calidad del producto, se procesa y se entrega la respuesta. Hay otras dificultades como las demoras en la digitalización, el manejo de evidencias de los reportes para los entes de control, la oportunidad de la información, entre otros. y la AH en especie o en dinero, lo cual aumenta el riesgo de error humano, dificultando el control operativo y de calidad del producto.
- **Control de Calidad:** Si bien la AH Inmediata es responsabilidad del municipio, el control de los recursos de subsidiaridad es responsabilidad de la UARIV. En el procedimiento de AH Inmediata en especie periódico no se está realizando la acreditación y caracterización de los hogares que resultan ser atendidos por este mecanismo; una vez el municipio hace la entrega a las víctimas, la SPAE realiza la acreditación y caracterización. la Resolución 0271/2014 (art. 19 párr. 1) especifica que la UARIV debe autorizar la AH hasta por un tiempo máximo de dos (2) meses por hogar y esto debe verificarse antes de entregarla.

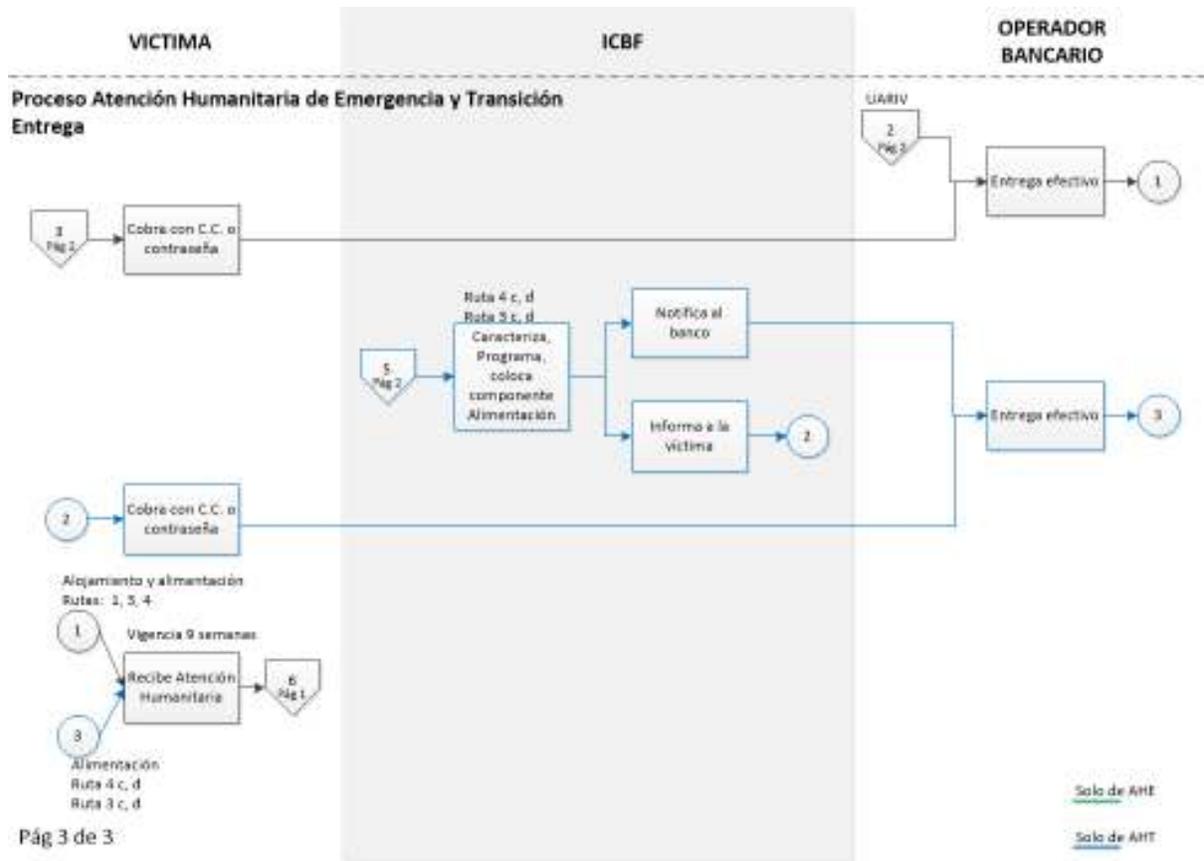
1.2.2 Atención Humanitaria de Emergencia y Transición

La siguiente es la caracterización de los procesos asociados a la atención humanitaria de emergencia y transición, los cuales comparten una gran cantidad de actividades. Se resaltan en azul las actividades que corresponden únicamente al caso de emergencia y en verde las que son exclusivas de transición. En negro se caracterizan las actividades que son compartidas por ambos.

La explicación en detalle de las actividades, así como el análisis del flujo del proceso, se lleva a cabo de manera separada para cada tipo de atención en los capítulos 3 y 4 de este informe de resultados.

Figura 1.4- Proceso de Atención Humanitaria de Emergencia y Transición





Del análisis detallado de los procedimientos se encontraron cuellos de botella de poca envergadura, enunciando a continuación los más relevantes entre ellos:

La interoperabilidad entre las bases de datos disponibles en la UARIV (CRM, ACCESS-ORACLE®, RUV) para la acreditación y caracterización es manual, consumiendo recursos.

El aplicativo Access-Oracle®, si bien organiza y apoya los procesos de AH dentro de la UARIV, tiene limitantes menores como:

- Desconfianza en la calidad y cruce de las bases fuente, agregando puntos de control manual que aumentan el riesgo de error humano.
- La generación de los turnos no es simultánea, especialmente en las rutas 2 y 3, causando demoras.
- Soporta como máximo 2.500 casos por lote, limitando el procesamiento diario.
- Se limita a un código de sucursal por ciudad, adicionando actividades al procedimiento.

La información sobre cálculo de montos o restricciones de ubicación de las sede del operador, no es fácilmente accesible por la víctima, para que pueda tomar decisiones.

1.3 PRINCIPALES FACTORES CRÍTICOS

En el siguiente cuadro se resumen los principales factores críticos de éxito y factores críticos de riesgo identificados a lo largo de los procesos que constituyen la aplicación de la Política de Atención Humanitaria. En cada caso se resume la evaluación de la situación del factor y parte de la evidencia encontrada tanto mediante métodos cualitativos (información administrativa, análisis de procesos y encuestas a hogares y funcionarios) como por métodos cualitativos (grupos focales y entrevistas a actores institucionales del nivel territorial y nacional). Las iniciales utilizadas entre paréntesis hacen referencia al instrumento del cual se obtiene la información, las cuales están definidas en la sección de siglas y abreviaturas al principio del documento

Cuadro 1.1 Síntesis del diagnóstico de los factores críticos.

Etapa	Factor Crítico de éxito o de riesgo	Diagnóstico	Evidencia/Indicador asociado
DECLARACIÓN Y ATENCIÓN INMEDIATA	Declaración AHI-1. Un adecuado flujo de la información contenida en las declaraciones del desplazamiento. (Sección 3.2)	Aunque, entre los funcionarios del nivel territorial, existe la percepción de que el manejo de las declaraciones no tiene mayor problema, el almacenamiento del formulario físico demora el proceso y su envío es complejo pues se generan muchos factores de demora, especialmente en municipios pequeños y alejados, La capacitación y concientización en la utilidad del uso del Formulario Único de Declaración, FUD, en línea, ha sido insuficiente. El uso de esta herramienta no está generalizado debido a insuficiencia de recursos informáticos y resistencia al cambio por parte de algunos funcionarios.	15,5% de los hogares encuestados presentó dos o más veces la declaración, de estos el 33% manifestó que se debía a que la declaración no aparecía en el sistema. (EH) 76% de los funcionarios de las alcaldías consideran que quienes toman las declaraciones están bien capacitados mientras que el 49% de los líderes consideran que quienes las toman no están bien capacitados. Los funcionarios de Alcaldías (90%) dicen que lo problemas no están en la toma y el manejo de la declaración sino en el proceso de registro e inclusión en el RUV. Los líderes responden que hay problemas en la toma (53%) por inexperiencia de los funcionarios y en el manejo (20%) que derivan en demoras. (FW) En el almacenamiento y envío del formulario físico se generan demoras por cambios de modo de transporte, acumulación antes de enviar, etc. (EFT) La toma vía web se realiza en 63% de los municipios de la muestra (FW). Pero el uso de la declaración vía web no es generalizado aún en donde existen los elementos tecnológicos, debido en parte a las restricciones que el aplicativo impone para garantizar la calidad de la información (EFT) La capacitación para el uso del FUD en línea es insuficiente y los teléfonos de asistencia son de difícil acceso por congestión (GFFT)
	Atención inmediata Factor AHI-2. Disponibilidad de recursos para Atención Humanitaria Inmediata a nivel local (Sección 3.3)	En los municipios de menor tamaño por lo general, la infraestructura y recursos humanos disponibles no son suficientes y se acude a subsidiariedad por parte de la UARIV. En general no se reportan problemas con la operación de la solicitud y entrega de apoyo subsidiario, pero hace falta avanzar en la documentación de los procesos y su conocimiento en territorio.	El 63% de los funcionarios de las alcaldías encuestados afirma que el municipio no cuenta con los recursos necesarios para responder a la demanda de Atención Humanitaria Inmediata. Aun así, La proporción de hogares que reconocen recibir atención inmediata en especie, de la alcaldía, es baja (10%) con respecto al reconocimiento de la ayuda recibida de otras entidades y organizaciones (EH). A nivel nacional, la planificación de los recursos necesarios para la subsidiariedad es difícil por la incertidumbre y por la información deficiente de los municipios (EFN). Los procedimientos no se encuentran documentados (AP). El 76% de los funcionarios de alcaldías que cuentan con apoyo subsidiario manifiesta que los procesos para acceder a apoyo subsidiario no están claramente establecidos. Por otra parte el total de municipios que reciben apoyo subsidiario en dinero o especie periódico, fue 13% en 2013 y 18% en 2014. (IA). Los municipios de la muestra que reciben apoyo subsidiario en dinero o especie periódico, fueron 52.5% en 2013 y 60% en 2014 (IA). 69% de los funcionarios municipales encuestados considera que los acuerdos para el apoyo subsidiario se cumplen y 64% considera que dicho apoyo es oportuno o muy oportuno.

Etapa	Factor Crítico de éxito o de riesgo	Diagnóstico	Evidencia/Indicador asociado
	<ul style="list-style-type: none"> Factor AHI-3. Conocimiento adecuado de los funcionarios a nivel territorial sobre sus funciones y competencias (Sección 3.4) 	<p>En general los funcionarios a nivel territorial, entienden el alcance de la AH. Consideran claras las competencias institucionales, pero muestran dificultades para identificarlas correctamente, especialmente en el caso de los funcionarios de las alcaldías</p>	<p>Tanto los funcionarios como los líderes son en general conscientes de que se trata de una ayuda temporal y que no busca cubrir la totalidad de las necesidades de subsistencia, sino una parte que garantice una subsistencia mínima. Solo un 32% de los líderes de las mesas de participación considera que es de carácter permanente.(FW) El 77% de los funcionarios de alcaldías encuestados se equivoca al identificar al menos una de las competencias de las instituciones involucradas en la atención humanitaria y 23% de los funcionarios territoriales de la UARIV también. Sin embargo, la mayoría considera claras sus competencias y funciones.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Factor AHI-4. Entidades estatales articuladas para la orientación y atención (Sección 3.5) 	<p>Sobre la coordinación institucional y comunicación existen opiniones encontradas y particulares para cada contexto. Se puede afirmar que aunque se ha avanzado en mejorar la comunicación entre actores institucionales y se han hecho esfuerzos de coordinación la atención humanitaria no es una política completamente articulada en lo local.</p>	<p>Los funcionarios de las alcaldías (89%) y UARIV (48%) considera que están articuladas las entidades en el punto, y líderes de mesas de participación (68%) consideran que no. 50% de los funcionarios de la UARIV considera que hay problemas de comunicación con la alcaldía.</p>
EMERGENCIA	<ul style="list-style-type: none"> Factor AHE-1. Disponibilidad de información veraz y actualizada sobre la población objeto de la política. (Sección 4.2) 	<p>Hay vacíos y deficiencias en la calidad de la información de contacto de la población desplazada Los canales de comunicación posteriores no actualizan el registro. La RNI realiza cruces bases de datos para identificar cambios en la información, pero no de manera permanente.</p>	<p>Al menos el 22.6% de los registros incluidos de los municipios seleccionados NO tiene información de contacto (IA). Del 77.4% que si tiene, de acuerdo con la encuesta, el 45% cambio de residencia o tenía datos de localización incompletos (EH). La falta de datos en el registro sucede en algunos casos por percepción de inseguridad, y en otros porque el hogar no cuenta con la posibilidad de dar un dato de contacto al momento de la declaración, suministran datos de la personería o de un tramitador y luego no se actualizan (GFH). Los líderes en las mesas y los funcionarios entrevistados manifiestan que se presentan inconsistencias entre la información del RUV y lo declarado por los hogares.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Factor AHE-2. Capacidad de adaptación a los cambios en la estructura del hogar (Sección 4.3) 	<p>Los hogares no actualizan cambios en la composición familiar en el registro, no solo por falta de información sobre cómo hacerlo sino por las dificultades que les implica la obtención de los documentos de soporte.</p>	<p>73% de los funcionarios territoriales de la UARIV indican que las familias cambian su composición siempre (21%) o casi siempre (52%). El 59% de los funcionarios de la UARIV a nivel territorial indican que se han presentado problemas por cambios en la composición familiar y que el proceso de división de núcleo no es sencillo y algunos hogares tienen que entablar tutelas para esto. (FW) El 50% de los hogares encuestados manifiestan cambios en su estructura familiar con respecto al RUV. Sólo 0.2% de los encuestados aparecían como hogares distintos en la base de pagos y es una sola familia.</p>

Etapa	Factor Crítico de éxito o de riesgo	Diagnóstico	Evidencia/Indicador asociado
	<ul style="list-style-type: none"> Factor AHE-3. Registro y notificación de inclusión oportunos. (Sección 4.4) 	La información sobre la inclusión se demora y dadas las deficiencias en los datos de contacto tampoco llega de vuelta fácilmente al hogar	<p>Los líderes en las mesas y los funcionarios entrevistados manifiestan que la información sobre la inclusión se demora. El 45% de los funcionarios de las alcaldías encuestados dice que ha sido necesario extender la ayuda frecuente o muy frecuentemente, por demoras en el proceso de valoración y registro (FW).</p> <p>En promedio, los hogares manifiestan que se demoran 10.8 meses (mediana 3.1 meses) en enterarse de su inclusión. . El 36% respondió que para enterarse tuvo que estar preguntando en el punto de atención (EH)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Factor AHE-4. Información adecuada y oportuna sobre el giro (Sección 4.5) Aplica también para Atención Humanitaria de Transición 	La atención humanitaria de emergencia no está llegando a casi la tercera parte de los hogares declarantes, que deberían recibirla, por deficiencias imprecisiones o desactualización en la información de contacto	<p>El 29% de las colocaciones de emergencia, en los municipios de la muestra, se reintegran (IA), por falta de información (80%) (EH). Los montos reintegrados en emergencia representan el 28.6% de las solicitudes de emergencia y un 30.9% del total reintegrado</p> <p>Aunque no se requiere solicitud, los hogares de todas maneras lo solicitan, se genera congestión en los puntos de atención (EFN) y se incrementa la carga de trabajo en la caracterización (AP).</p>
TRANSICIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Factor AHT-1. Criterios de salida adecuados. (Sección 5.2) 	El principal cuello de botella de la atención humanitaria es la demanda creciente por atención de transición, frente a los recursos disponibles. A su vez, la demanda por atención humanitaria de transición no se reduce por la insuficiencia de las acciones para la generación de ingresos	<p>La falta de acuerdo en los criterios de salida, en el modelo actual de atención, genera una demanda alta por atención humanitaria de transición que congestiona y demora el proceso (EFN).</p> <p>Aunque la corte desde 2007 ha dicho que el paso del tiempo no puede ser el único criterio de salida, no hay unificación en la interpretación legal entre UARIV e ICBF (rutas 3C y 3D) sobre el criterio de atender o no atender población con desplazamiento superior a 10 años (EFN). En ocasiones se generan tutelas a la UARIV y trámites innecesarios. Por ejemplo, en territorio la UARIV remite al ICBF hogares con más de 10 años y estos los devuelven.(EFT)</p> <p>Para 41% de los hogares solicitantes de AH, las carencias en subsistencia mínima se han superado aplicando la definición de indicador planteada para el nuevo modelo de atención a los datos de la encuesta de la evaluación (EH)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Factor AHT-3. Adecuada orientación y uso de canales de información (Sección 5.4) 	La congestión en los puntos de atención y centros regionales, así como la insuficiencia de recursos humanos y el poco uso de canales alternativos de información por parte de los hogares, dificulta una adecuada orientación a las víctimas	<p>El 70% de los funcionarios Territoriales de la UARIV consideran que las solicitudes de información sobre el estado de los giros de asistencia humanitaria generan congestión en centros regionales y puntos de atención</p> <p>85% de los líderes indican que la información para corroborar el turno NO es suficiente. En cambio el 80% de los funcionarios territoriales de la UARIV piensa que sí</p>
Solicitud			

Etapa	Factor Crítico de éxito o de riesgo	Diagnóstico	Evidencia/Indicador asociado
		<p>Los tramitadores llenan un vacío en la orientación al hogar desplazado y se aprovechan de esta situación para obtener una ganancia. Los solicitantes perciben que utilizar a los tramitadores les agiliza la obtención de la información</p>	<p>El 33.2% de los solicitantes utilizó asesoría de terceros 51%, un familiar o amigo, 20.3% un funcionario de la UARIV y otra persona 19.6%. El 68% de estos últimos les cobró y hay casos en los que encuestados manifiestan que los funcionarios les cobraron y en promedio pagaron \$48 mil</p>
		<p>Para obtener información, la población prefiere usar canales presenciales (incluido el tramitador), al telefónico y virtual. La incertidumbre sobre la fecha de pago lleva a que cada hogar deba asistir varias veces al punto de atención para averiguar el avance de los turnos.</p>	<p>El 75% de los hogares realizan las solicitudes de atención humanitaria a través de un punto de atención y 17% de forma telefónica. El 73% de los funcionarios Territoriales de la UARIV, y 82% de los líderes consideran que las solicitudes de información sobre el estado de los giros de asistencia humanitaria generan congestión en centros regionales y puntos de atención (FW). 80% de los funcionarios de las alcaldías piensan que los canales son adecuados y 62% piensan que no son suficientes. Los funcionarios de la UARIV consideran que son adecuados (77%) y suficientes (82%) El 87% de los líderes considera que el sistema de turnos es inadecuado y se debería abolir o reemplazar, el 83% de los funcionarios territoriales de la UARIV considera que sí es adecuado y que el problema está en la verificación de la vulnerabilidad y en la disposición de los recursos (FW).</p>
		<p>Hay Duplicidad de trabajo de UARIV-ICBF (en transición) la cual genera sobrecostos, desarticulación, confusión y devolución de pagos por desinformación</p>	<p>Hay hogares que hacen solicitudes separadas a las dos entidades, otros que la hacen sólo en la UARIV y esta redirige internamente al ICBF si es el caso Las dos entidades tienen unidades de atención al ciudadano que manejan plataformas distintas y niveles de acceso diferencial a la información así como fechas de pago separadas, lo que obliga al hogar a mayores trámites El <i>call center</i> de la UARIV, verifica la identidad de quienes llaman con preguntas referidas al RUV, el <i>call center</i> del ICBF no tiene acceso al RUV (EFN)</p>
<p>Caracterización</p>	<p>• Factor AHT-4. Atención de acciones constitucionales.</p>	<p>La atención prioritaria de tutelas genera demoras en otras rutas y esas demoras dan pie a nuevas tutelas</p>	<p>Las tutelas y desacatos contra la UARIV ascienden a 40,300 en 2013 y a septiembre de 2014 a 33,845. En el caso del ICBF, en 2014 se han generado (a noviembre) 75507 tutelas. El tiempo promedio de giro cuando hay fallo de tutela es entre 13 y 14 días mientras que el promedio general es de 49 días. El 36% de los hogares encuestados ejerció alguna acción legal. 45,6% de ellas fueron tutelas. Al 83.2% de las tutelas tuvieron asesoría de un tercero. En promedio le cobraron \$51 mil por tutela. El 84,54% de las tutelas fallan a favor de la víctima</p>

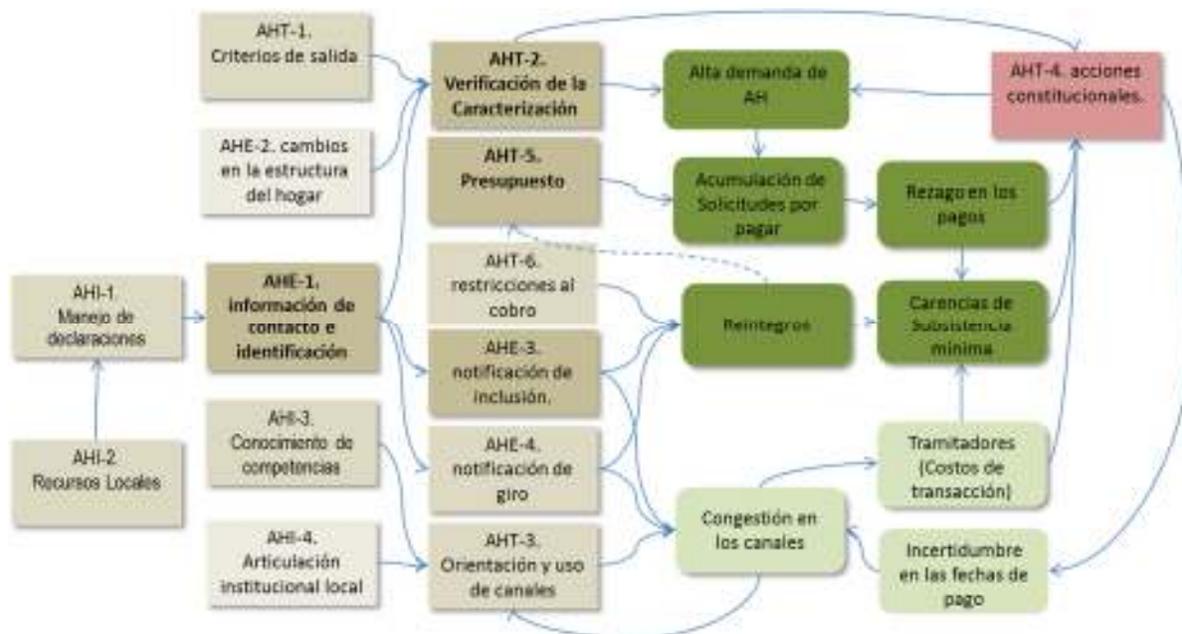
Etapa	Factor Crítico de éxito o de riesgo	Diagnóstico	Evidencia/Indicador asociado
	<ul style="list-style-type: none"> Factor AHT-2. Verificación de la Caracterización 	<p>Actualmente no hay verificación in-situ. Los montos de atención no reflejan adecuadamente la variabilidad en las condiciones de subsistencia de las familias. Las variables de caracterización corresponden a la situación de vulnerabilidad del hogar al momento del desplazamiento y no a la situación actual de carencias.</p>	<p>La información disponible no es suficiente para desvirtuar la situación de vulnerabilidad ante un juez de tutela. Algunos indicadores de carencias (EH) calculados con la encuesta a hogares realizada por la evaluación, muestran que existe un 41% de los hogares solicitantes que ha superado la situación de carencias de subsistencia mínima, mientras que el 59% que se encuentra en una situación de carencia, se ve afectado por la congestión y la demora en los turnos otros indicadores de carencias son:</p> <ul style="list-style-type: none"> 30% de los hogares manifiestan que sin la ayuda no podrían subsistir (EFN). 10% tiene una pobre seguridad alimentaria de acuerdo al Food Consumption Score 24% está en déficit cuantitativo de vivienda 13% se encuentra en situación de extrema vulnerabilidad <p>El nuevo modelo contempla una caracterización más actualizada, pero tampoco prevé verificación in situ. Los cruces con bases de datos de otra oferta institucional aportan a la verificación pero no son permanentes, actualizados ni suficientes en todos los casos. (EFN)</p>
Programación	<ul style="list-style-type: none"> Factor AHT-5. Suficiente disposición de recursos presupuestales 	<p>El presupuesto para atención humanitaria es insuficiente frente al tamaño de la demanda. La programación de los pagos implican una obligación de la nación para con el hogar desplazado.</p> <p>La cantidad de solicitudes en cada año, y el momento en que efectivamente serán pagadas, es incierta. Esto hace que la Atención humanitaria tenga un carácter de pasivo contingente. De acuerdo con la Ley 448/ 98 el Gobierno debe prever medidas de cubrimiento de estas obligaciones.</p>	<p>Los indicadores de tiempos de proceso muestran que la mayor demora se genera en la espera por recursos para la ruta 3, pues la suma de la duración de los procesos es de alrededor de 12 días, mientras que las demoras para ruta 3 están entre 89 y 220 días, lo que significa entre 73 y 197 días de espera por no disponibilidad de recurso (IA)s.</p> <p>En 2012 el 30% de las solicitudes quedó pendiente de pago en 2013 esta proporción se incrementó a 44% y a septiembre de 2014 iba en 46%.</p> <p>Para 2015 se calculó alrededor de 750 mil millones se autorizó cerca de 650 mil millones</p> <p>El 80% de los funcionarios de la UARIV a nivel territorial manifiesta que se presentan problemas por los tiempos de respuesta. Para un 67% de dichos funcionarios los estimativos de tiempo se cumplen en emergencia y para un 93% NO se cumplen en transición. Para el 70% de los líderes no se cumple en ninguno de los dos casos. Al consultar los tiempos reales en la base de pago en donde los pagos de emergencia actualmente se demoran en promedio entre 17 y 28 días y para transición entre 86 y 221 días.</p>
Pagos	<ul style="list-style-type: none"> Factor AHT-6. Facilidad para el cobro de la atención 	<p>La necesidad de consultar sobre el avance y cumplimiento de las fechas de pagos, congestiona los canales de información y especialmente los presenciales, dificultando en general la operación.</p>	<p>El 88% de los líderes considera que el sistema de turnos es inadecuado y se debería abolir o reemplazar, el 84% de los funcionarios territoriales de la UARIV considera que sí es adecuado y que el problema está en la verificación de la vulnerabilidad y en la disposición de los recursos. 92% de los líderes y el 72% de los funcionarios territoriales de la UARIV indican que la información para corroborar el turno no es suficiente.(FW)</p> <p>70% de los funcionarios territoriales de la UARIV y 80% de los líderes consideran que las solicitudes de información sobre el estado de los giros de atención humanitaria generan congestión en centros regionales y puntos de atención</p>

Etapa	Factor Crítico de éxito o de riesgo	Diagnóstico	Evidencia/Indicador asociado
		<p>Mecanismos como el pico y cédula, el no poder cobrar en cualquier oficina del operador bancario, aumentan la probabilidad de que el hogar no pueda acceder al pago y que terceros se aprovechen para cobrar por puestos en la fila, se generen robos a la salida de las sucursales y otro tipo de aprovechamiento por parte de terceros</p>	<p>El 10% de las colocaciones (incluyendo emergencia y transición) se reintegran. Los hogares se quejan especialmente de las largas filas de espera en el banco, así como el poco tiempo que disponen para retirar el giro antes que se devuelva (GFH) El uso de biometría y corresponsales no bancarios ha permitido descongestionar sucursales y mejorar el servicio de pagos (EFN) El convenio con el operador bancario limita el número de giros diarios (2500) lo que genera represamientos adicionales cuando hay disponibilidad presupuestal. Los bancos generalmente adaptan su capacidad a los servicios que cobran en lugar de trasladar el problema al cliente (AP)</p>

1.4 CONCLUSIONES

La Figura 1.5 muestra las relaciones encontradas entre los factores críticos del proceso y de estos con las consecuencias observables. En este resumen ejecutivo se presentan de manera sintética las relaciones de causalidad entre ellas y en el cuerpo del informe de resultados se profundiza y se amplían los argumentos y evidencias que sustentan estas conclusiones.

Figura 1.5- Relaciones entre factores críticos y consecuencias observables



Las conclusiones se han clasificado entonces de la siguiente forma:

1.4.1 Conclusiones sobre el diseño:

- El modelo actual de atención humanitaria no definió adecuadamente las condiciones de salida que permitirían determinar inequívocamente que un hogar continúe o no afectado por una situación de vulnerabilidad que le impida acceder a su derecho a la subsistencia mínima. En esa medida, salvo contadas excepciones, la atención humanitaria en transición se le entrega actualmente a quien la solicite.
- La evaluación encontró, aplicando los criterios de medición de carencias del nuevo modelo, que el 31% de los hogares que son clasificados en la categoría de mayor

vulnerabilidad ya han superado sus carencias de subsistencia mínima³ y por otra parte, un 58% de los hogares que se encuentran en vulnerabilidad extrema fueron clasificados en la categoría de menor vulnerabilidad.

- Las deficiencias en la información de Registro y los cambios que se presentan, tanto en la estructura de la familia, como en las condiciones que determinan su nivel de vulnerabilidad, unido a unos criterios de caracterización deficientes y la inexistencia de criterios claros de salida con indicadores medibles, hace que la atención pueda ser solicitada y obtenida por hogares que no son objeto de la política y que deberían encontrarse atendidos en etapas posteriores del proceso de estabilización socioeconómica.
- El 39% de las solicitudes que se tramitan por la ruta 1, mediante tutelas, corresponde a hogares que han superado sus carencias de subsistencia mínima, mientras que el 77.7% de los hogares que se encuentran en vulnerabilidad extrema se clasifican en la ruta 3 que tiene la prioridad más baja.
- El nuevo modelo enfrenta correctamente esta problemática al crear un instrumento de recolección de información actualizada (PAARI) que permite medir el nivel de superación de carencias y las situaciones de extrema vulnerabilidad, sin embargo, por el costo que esto representa dado el volumen de las solicitudes, dicho instrumento se diligenciará en los puntos de atención o de manera telefónica, sin visita domiciliaria para verificación in-situ. Esto puede generar, no solo deficiencias en la calidad de la información, sino debilidad en los argumentos que se pueden presentar ante procesos de tutela en los casos en los cuales se utilice dicha información para suspender la atención humanitaria a un hogar que haya superado carencias.

1.4.2 Conclusiones sobre recursos y riesgos fiscales

- La combinación de una alta demanda por atención humanitaria y unos recursos insuficientes para satisfacerla de manera inmediata genera aplazamientos y espera para los turnos clasificados como de menor prioridad esto incrementa la posibilidad de incrementar los incentivos para que los hogares solicitantes interpongan tutelas.
- En 2012 el 30% de las solicitudes quedó pendiente de pago, en 2013 esta proporción se incrementó al 44% y a septiembre de 2014 iba en 46%,

³ El cálculo se llevó a cabo utilizando los indicadores de carencias que se han desarrollado en el marco del nuevo modelo de atención.

- Las tutelas al ser falladas a favor de quien las interpone incrementan el volumen de turnos asignados a la ruta 1 (acciones constitucionales), que al tener la máxima prioridad genera rezagos en las otras rutas a partir de donde se agota el presupuesto disponible. Por otra parte, solo un 3.5% de los hogares con mayores carencias, es decir aquella que quedarían clasificados como de extrema vulnerabilidad, interpone tutelas, y de estos el 73.2% queda en el nivel más bajo de prioridad dentro de la ruta 1.
- En la medida que mayor sea el rezago y más efectivas sean las tutelas interpuestas, se incrementa el valor esperado de la rentabilidad de interponerlas y se genera un espacio económico para destina una porción de lo cobrado en los intermediarios. El resultado final es que los recursos de la política no llegan a la población objetivo y parte de dichos recursos además van a terceros reduciendo la efectividad de la atención para ayudar a los hogares a superar sus carencias.
- Si se asignara un presupuesto suficiente para atender la totalidad de los turnos pendientes de pago, las diferencias de tiempos entre rutas sería más baja y no resultaría conveniente pagar por interponer una tutela que ahorraría poco tiempo de espera. Sin embargo no se asigna un presupuesto que permita esta operación porque se conoce de antemano que existirá una proporción de cobros fallidos que por la vía de reintegro retornarán una proporción importante de dicho presupuesto. Se configura entonces un problema de oportunidad en la disponibilidad de los recursos que un problema de financiamiento y no de solvencia para atender la demanda.
- Por otra parte debido a la posibilidad de cualquier hogar de interponer una tutela, la cantidad de solicitudes en cada año para cada ruta y el momento en que efectivamente serán pagadas, son inciertos. Esto hace que la Atención Humanitaria tenga un carácter de pasivo contingente. De acuerdo con la Ley el Gobierno debe prever medidas de cubrimiento del riesgo jurídico que existe de en cualquier momento tener que apresurar el pago de estas obligaciones.
- En cuanto a los riesgos jurídicos el nuevo modelo de atención buscar dotar a la UARIV de instrumentos de obtención y análisis de información que combinan la información de encuesta (PAARI) con información de bases de datos administrativas, Si luego de aplicar el PAARI y el cruce de bases de datos al 40.8% de los 534 solicitudes pendientes, que equivale a 217 mil hogares, se les suspende la atención por haber superado carencias, la probabilidad de una avalancha de tutelas puede ser alta.

- Aunque estas acciones van en la dirección correcta, la evaluación opina que son insuficientes por la carencia de una estrategia de verificación in-situ de las variables.

1.4.3 Conclusiones operativas

- En el diagnóstico operativo, las deficiencias en la información de registro y en general las deficiencias en la disponibilidad de información de contacto e identificación juegan un papel determinante de los problemas que se generan en el resto del proceso.
- Un primer efecto está en las demoras que se presentan para la inclusión en el registro que a su vez generan demoras en el giro de la atención humanitaria de emergencia y obligan a los municipios a extender la atención humanitaria inmediata.
- Unido esto a un conjunto de condiciones y barreras establecidas para el cobro por parte del operador bancario, es lo que incrementa la proporción de reintegros, de manera que casi una tercera parte de los incluidos en el RUV no reciben la atención humanitaria de emergencia por problemas de información de contacto y 8% de los solicitantes de transición, también se reintegran.
- Aunque es mayor el porcentaje de reintegros en los hogares que superan carencias hay un 7% de los hogares en vulnerabilidad extrema cuyo giro se reintegra.
- Se genera entonces la necesidad por parte de los hogares de estar visitando los puntos de atención para informarse, y esto unido a la insuficiencia de los canales presenciales para brindar una orientación suficiente y la preferencia de los hogares por este tipo de canales, lleva a la congestión de estos canales y se genera una oportunidad de negocio para intermediarios que conocen y consultan otros canales más ágiles dispuestos por la UARIV buscando descongestionar.
- Estos intermediarios estimulan la formulación de tutelas, que como se ha visto afectan las fechas de pago generando incertidumbre y una nueva necesidad de consulta permanente de los canales presenciales.
- Debido a que la Ley 1448 asigna competencias al ICBF se presenta una duplicidad de trabajo UARIV-ICBF (en transición) que genera sobrecostos, desarticulación, confusión y devolución de pagos por desinformación
- En el nuevo modelo se busca una mejora en la disponibilidad de información de contacto e identificación, se han adelantado acciones para contar con un operador bancario que genere menos restricciones para el pago efectivo de la Atención y

colabore en el impulso de canales de información alternativos. También se ha previsto la integración de la atención del ICBF y la UARIV.

Capítulo 2

CONSIDERACIONES GENERALES

Este capítulo busca introducir la política de atención humanitaria y resumir la metodología utilizada para adelantar la evaluación de operaciones de la misma.

2.1 LOS ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO DE LA ATENCIÓN HUMANITARIA

La Política de Atención Humanitaria a la Población Desplazada se encuentra establecida, a partir de la ley 387 de 1997, que estableció en su artículo 15 que una producido el desplazamiento, el Gobierno Nacional deberá iniciar las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. Esta ley fue reglamentada mediante el Decreto 173 de 1998, por el cual se crea el Plan Nacional para la Atención a la población desplazada y el decreto 2569 por el cual se reglamentaba parcialmente la ley 387.

Este decreto establecía que las personas desplazadas por el solo hecho de haber efectuado la declaración tendrá derecho a acceder a los beneficios establecidos en la Ley 387 de 1997, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, para la atención humanitaria de emergencia, proporcionada como ayuda inmediata y hasta el momento en el cual se expida el acto que decida sobre la inscripción en el registro , y establece que la persona tendrá derecho a que se le otorgue atención humanitaria de emergencia y entiende a esta última como "la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública"

Sin embargo, la Corte Constitucional mediante sentencia de tutela, T025 de 2004 y en sus Autos de seguimiento, declaró el estado de cosas inconstitucional, en especial por la "(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del

procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial".

En cuanto a la atención humanitaria , la Corte Constitucional ha establecido que el derecho a la subsistencia mínima es una expresión del derecho fundamental al mínimo vital, en el cual las autoridades deben proveer y asegurar el acceso seguro a las personas desplazadas de "(a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales" , el cual se realiza a través de la "provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno".

También señala la Corte que es "imperioso destinar el presupuesto necesario para que los derechos fundamentales de los desplazados tengan plena realización. La obligación constitucional del Estado de garantizar una protección adecuada a quienes por razón del desplazamiento forzado interno se encuentran en condiciones indignas de vida no puede ser aplazada indefinidamente. Tal como lo dispone el artículo 350 de la Carta el gasto público social, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación. La Ley 387 de 1997 reconoció que la atención de la población desplazada es urgente y prioritaria. La jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado la prelación que tiene la asignación de recursos para atender a esta población y solucionar así la crisis social y humanitaria que representa este fenómeno". Lo que establece la obligación del Estado por buscar los recursos presupuestales necesarios para hacer efectivo el derecho de atención humanitaria.

El gobierno colombiano, a través de diversos mecanismos legales y de política pública ha tratado de darle respuesta a la población desplazada y poder salir de estado de cosas inconstitucionales y en especial al derecho de atención humanitaria, a través del decreto 250 de 2005, vuelve a expedir un nuevo Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y deroga el decreto 173 de 1998.

Este decreto, en cuanto a la atención humanitaria dispone que es el conjunto de acciones encaminadas a socorrer, asistir y proteger a la población desplazada en el momento inmediatamente posterior al evento de desplazamiento y a atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y dio e que "bajo los principios generales de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, las entidades del nivel nacional responsables de esta fase, coadyuvarán con los esfuerzos programáticos y presupuestales de las administraciones territoriales y en particular, de las instituciones que forman parte de los comités departamentales, distritales y municipales de atención integrales a la población desplazada. Para ello, las administraciones territoriales deberán incluir en sus presupuestos los recursos que les permitan dar respuesta a la atención humanitaria de emergencia”.

2.1.1 Ley 1448 de 2011

Posteriormente, el Congreso de la República expidió la ley 1448 de 2011, por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Y establece 3 clases de atención humanitaria para la población desplazada:

1. **Atención inmediata:** es entregada a las personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria. Esta atención está a cargo de los entes territoriales quienes deberán garantizar los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio.

2. **Atención de Emergencia:** es aquella a que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas. Se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima. Esta atención está a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas quien deberá entregar la ayuda humanitaria a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y que los beneficiarios la reciban en su totalidad y de manera oportuna.

3. **Atención Humanitaria de Transición:** es aquella que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y

Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia. Su implementación es responsabilidad conjunta de las entidades territoriales y de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el caso de la oferta de alojamiento y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar quien deberá adelantar las acciones pertinentes para garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento. También la ley establece que los programas de empleo dirigidos a las víctimas, se considerarán parte de la ayuda humanitaria de transición.

2.1.2 Implementación de la atención

La Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas viene cumpliendo estas competencias a través de una serie de reglamentaciones internas, las cuales presentan algunas falencias que no permiten que se cumplan con los objetivos establecidos en la ley 144 de 2011 y por lo tanto no se garantice de forma oportuna y pertinente el derecho a la atención humanitaria que tiene las víctimas de desplazamiento forzado.

Esta normativa es la siguiente:

1. Resolución 00171 de 2014 por la cual se adopta de forma transitoria los procesos de entrega y reconocimiento de Atención Humanitaria a víctimas de desplazamiento forzado dentro del conflicto interno. Esta resolución no establece procedimientos claros para establecer los valores de la atención humanitaria para la población lo que puede generar expectativas en las víctimas y al no cumplirse proceder a solicitudes ante la autoridad judicial. Tampoco es claro si el ICBF cumplió con el plazo de tres meses para implementar el programa único de alimentación para los hogares en situación de desplazamiento. También se presenta confusión por parte de la población desplazada de las competencias para el pago de la atención humanitaria y de los montos a recibir por cada elemento de la atención humanitaria. También es importante analizar si jurídicamente, estas reglamentaciones que vienen con anterioridad a la ley 1448 de 2011, cumplen con los requisitos establecidos por ésta para el pago de la atención humanitaria. La ley 1448 establece la creación de diversos programas, por ejemplo el programa de alojamiento temporal en condiciones dignas para los hogares víctimas del desplazamiento forzado cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración, que no cuenten con una solución de vivienda definitiva debe ser elaborado por la Unidad y en la reglamentación analizada no se ven estos programas especial. Por otra parte, es necesario expedir una nueva resolución ya que la vigencia de ésta venció hace 3 meses, mientras se expide una nueva reglamentación.

2. Resolución 03069 de 2010, por la cual se reglamenta la entrega de Atención Humanitaria para la población en Situación de desplazamiento incluida en el registro único de población desplazada – RUPD- por desplazamientos individuales. Uno de los principales inconvenientes jurídicos que presenta esta resolución es que solo cobija a las personas en situación de desplazamiento individual más no colectivo. Esto puede generar imprecisiones a la hora de solicitar la atención humanitaria al no tener un procedimiento claro para las víctimas del desplazamiento colectivo, esta situación puede generar incrementos en las acciones constitucionales de esa exigencia de derechos. Tampoco es claro el procedimiento para verificar y evaluar las condiciones, necesidades y capacidades de las personas y hogares en situación de desplazamiento para suministrar una respuesta coherente y proporcional a la situación del hogar solicitante, al no ser claro el procedimiento genera dudas sobre las decisiones que se verificación y evaluación que afectan los derechos de las personas desplazadas y por tal motivo aumenta el número de tutelas por parte de esta a la Unidad. Es importante recordar que la Corte Constitucional ha manifestado la inconstitucionalidad de establecer la temporalidad de la atención humanitaria de transición basada únicamente en el paso del tiempo y que por el contrario se deben verificar las condiciones de subsistencia mínima de las personas que tienen este derecho, con el fin de determinar si han salido o no de esta situación.

3. Circular 001 de 2010 por la cual se reglamenta los valores, componentes de atención humanitaria y se establecen otras disposiciones con ocasión de desplazamientos individuales. Esta circular tiene varias disposiciones que no permiten que se garantice de forma real y oportuna el derecho, nuevamente solo se aplica a desplazamientos individuales, y no se establece la reglamentación para los desplazamientos colectivos. Es importante que la población desplazada tenga claridad e información transparente sobre el proceso de definición de los montos otorgados por Atención Humanitaria. Otro aspecto, de la circular es que ésta no aclara el procedimiento para entregar la Atención Humanitaria cuando hay cambios en la conformación de los hogares. La falta de procedimiento para el cambio en la jefatura de hogar genera demoras en la entrega del derecho y no se garantiza que éste llegue realmente a las personas de la familia que se encuentran en situación de subsistencia mínima. Adicionalmente, establece requisitos que no se adecuan a la ley y a los derechos de las personas, por ejemplo al establecer que cuando hay desaparición del jefe hogar, es necesaria que se entregue copia de la sentencia que declara la muerte por desaparecimiento, siendo inconstitucional este requisito. También se presenta discriminación cuando se solicita que cuando hay división del hogar se presente copia de la sentencia o de la minuta ante notario en donde se establezca el divorcio de la pareja, sin tener en cuenta que existen otras formas de creación de familia y que muchas personas no se divorcian ante notario, ya sea porque o no están casadas por

lo civil o porque los procesos de divorcio ante notario son muy costosos, por lo que no tienen los recursos para hacer este trámite, por lo que también se estaría impidiendo que los recursos llegaran al núcleo familiar. Esta circular tampoco clarifica el proceso de verificación que debe realizarse para determinar si la urgencia de la familiar persiste o que continua la dependencia de los sujetos para cubrir su propio sustento cuando soliciten la AHT. No son claro los criterios y procedimientos de como se realiza el proceso de caracterización, esto genera que la Unidad no pueda establecer cierta, clara y oportunamente que las personas que tienen derecho a la atención humanitaria pudieron salir de las condiciones de vulnerabilidad que generaron el derecho. Esta circular, tampoco establece criterios y procedimientos y transparentes para la asignación de turnos para el pago de la atención humanitaria. Esta falta de claridad es un factor generador de interposición de tutelas para que se garantice el derecho en forma oportuna.

4. Resolución 1956 de 2012. Por la cual se dicta el procedimiento para la solicitud y el trámite prioritario para la entrega de la atención humanitaria de transición para las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en condición de extrema vulnerabilidad. Como en la normativa anterior, esta resolución no establece criterios para establecer las condiciones objetivas de urgencia extraordinaria que indica que las personas no pueden asumir su autosostenimiento y por lo tanto se justificaría la continuación de la AH. Tampoco existe claridad en el proceso y criterios de priorización de trámite de la Atención Humanitaria.

5. Resolución 271 de 2014, por la cual se establece el apoyo subsidiaria a las entidades territoriales en la entrega de ayuda la atención humanitaria inmediata contempladas en el artículo 47 (parágrafo 1) y 63 de la Ley 1448 de 2011. Esta resolución no establece criterios para establecer que un municipio carece de la capacidad administrativa, técnica y presupuestal para asumir sus competencias y funciones en materia de ayuda o atención humanitaria inmediata. Tampoco son claros los criterios para establecer que un hogar se encuentra en situación de vulnerabilidad acentuada. La resolución tampoco define el concepto de vulnerabilidad acentuada y cuáles son los efectos tiene para las víctimas estar en esta categoría o en otras categorías de hogares.

2.2 SÍNTESIS METODOLÓGICA DE LA EVALUACIÓN DE OPERACIONES

A continuación se presenta una síntesis de la metodología utilizada en esta evaluación, incluyendo los objetivos y alcances previstos desde los términos de referencia, el enfoque metodológico y las fuentes de información utilizadas. Una descripción detallada de esta metodología se puede consultar en el “Producto 1: informe metodológico” de esta misma evaluación.

2.2.1 Objetivos y alcances

El objeto del estudio fue realizar una evaluación de operaciones de la Política de Atención Humanitaria, a partir de los procesos, productos y resultados del modelo actual de la política con el fin de analizar la pertinencia del diseño del nuevo modelo de atención de la política.

Para ello, se previeron tres componentes de análisis:

- Componente 1: Estructura operativa del modelo actual de la política incluyendo:
 - Atención humanitaria inmediata
 - Atención humanitaria de emergencia y transición
 - Condiciones de los hogares
- Componente 2: Pertinencia del diseño del nuevo modelo de la política
- Componente 3: Conclusiones y recomendaciones
- Componente 4: Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones

2.2.2 Enfoque metodológico

Para el desarrollo del análisis de las operaciones de la política se utilizaron principalmente tres herramientas analíticas⁴:

- **Caracterización del flujo de proceso:** es útil para el conocimiento y caracterización de las secuencias de actividades y sus cambios. Permite identificar actividades que no generan valor, extraer las competencias y responsabilidades por actor y la oportunidad de su actuación generando ambigüedad en las responsabilidades de los actores o duplicaciones que hacen ineficiente la operación
- **El análisis del flujo de información:** permite observar las entradas y salidas de los procesos para identificar deficiencias en los insumos de información, requerimientos de información no establecidos y las interacciones con otros sistemas.

⁴ Lo planteado en este aparte puede contener elementos comunes a otros documentos metodológicos y propuestas elaborados por los miembros de la Unión Temporal para otras evaluaciones de operaciones.

- **Factores críticos de éxito:** consiste identificar con la ayuda de los actores involucrados, un conjunto limitado de factores que al ser potenciados y desarrollados garantizan el logro de los objetivos de la política y en ausencia de ellos se presentan barreras para el desarrollo de los procesos (Rockart & Bullen, 1981)

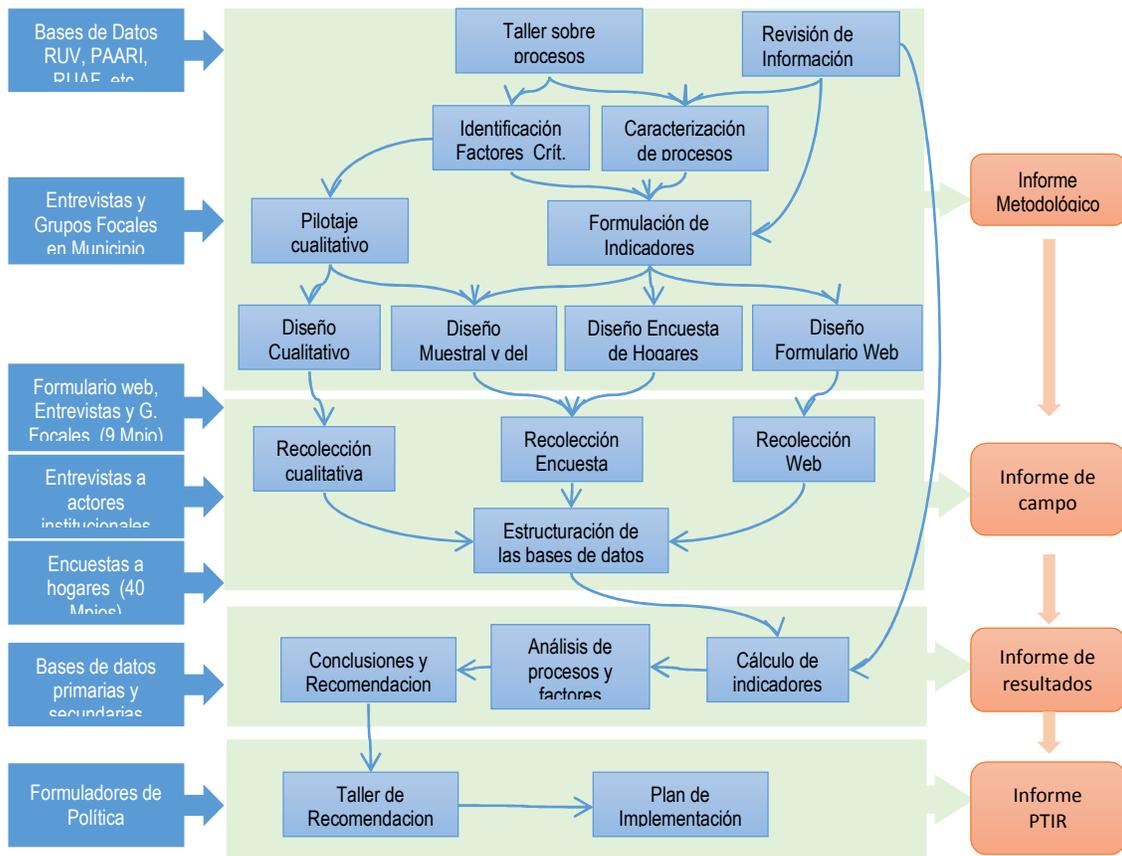
Estas herramientas interactuaron entre sí en la medida que tanto la caracterización de los procesos incluye tanto la identificación de las actividades y su secuencia como el análisis de los flujos de información. Ambas permiten entender la operación e identificar los factores críticos. Así mismo, la investigación focalizada en factores críticos permite a su vez encontrar recomendaciones que buscan enfrentar y solucionar los principales cuellos de botella a nivel de procesos generales y específicos.

Para utilizar estas herramientas es indispensable contar con información cuantitativa y cualitativa, obtenida de fuentes primarias y secundarias. La Figura 2.1 presenta la ruta metodológica seguida durante la evaluación, así como los insumos obtenidos y los productos generados durante el proceso. Como se ilustra en dicha figura, la caracterización de procesos (flujos de actividades y de información) así como la identificación y análisis de los factores críticos se lleva a cabo a través de tres etapas:

- **Diseño metodológico:** En esta etapa se identificaron de manera general los procesos y factores críticos a través de un taller inicial con la UARIV y DNP. Dichos factores se verificaron y complementaron con una visita de campo exploratoria, que se constituyó adicionalmente en prueba piloto de los instrumentos cualitativos y sus resultados en insumo para la planeación del operativo de campo. Conociendo en términos generales los procesos y los principales factores críticos se diseñaron los indicadores de evaluación y se desarrollaron los instrumentos cualitativos para obtener la información requerida para construirlos.
- **Recolección de información primaria:** Las fuentes e instrumentos de recolección de información primaria cualitativa y cuantitativa, se presentan en la siguiente sección. Esta información detallada permite no sólo obtener un mayor detalle sobre el funcionamiento de las actividades que constituyen los procesos y las características de la información que se intercambia entre actores sino también identificar la situación de los factores críticos generales identificados en el diseño y otros factores no identificados inicialmente. Tanto la información cualitativa como cuantitativa se estructuran en bases de datos que permiten comparar y contrastar opiniones, percepciones, testimonios y datos de los diferentes actores involucrados

- Análisis y síntesis de la información.** La información estructurada de las bases de datos cualitativas y cuantitativas se organizó desde la perspectiva de los procesos y se identificaron ineficiencias y cuellos de botella relacionados con los factores críticos principales y otros con aspectos puntuales por mejorar con efectos menores sobre el resultado final. La información cuantitativa se agregó en indicadores y se cruzó con la información cualitativa para encontrar coincidencias y divergencias entre los datos, hallazgos y evidencias aportados por diferentes informantes nacionales y territoriales, teniendo siempre como eje los factores críticos principales. Esto permitió concluir en un diagnóstico de la operación que a su vez permitió la formulación de las recomendaciones de la evaluación

Figura 2.1 Insumos, actividades y productos de la ruta metodológica de la evaluación



Fuente: Elaboración de la UT

Finalmente se desarrolló una etapa adicional para la formulación de un plan de implementación de las recomendaciones

2.2.3 Fuentes e instrumentos

El siguiente cuadro resume los instrumentos de recolección de información aplicados a los diferentes tipos de fuente

Cuadro 2.1 Fuentes e instrumentos de recolección de información

Tipo/Fuente de información	Cuantitativa	Cualitativa	
Información Primaria	Hogares solicitantes	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta estructurada a los hogares beneficiarios. <ul style="list-style-type: none"> ○ Hogares con tiempos de espera inferior a seis meses ○ Hogares con tiempos de espera superior a seis meses 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos focales con hogares <ul style="list-style-type: none"> ○ Hogares con tiempos de espera inferior a seis meses ○ Hogares con tiempos de espera superior a seis meses
	Actores territoriales	<ul style="list-style-type: none"> • Formulario web dirigido a: <ul style="list-style-type: none"> ○ Funcionarios de administraciones municipales ○ Funcionarios Territoriales de la UARIV ○ Líderes de mesas de participación 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos focales con actores territoriales <ul style="list-style-type: none"> ○ Alcaldía ○ Ministerio Público ○ UARIV ○ ICBF • Entrevistas con actores territoriales <ul style="list-style-type: none"> ○ Alcaldía ○ Ministerio Público ○ UARIV ○ ICBF
	Actores Nacionales		<ul style="list-style-type: none"> • Taller inicial de procesos (UARIV, DNP) • Entrevistas con actores institucionales a nivel nacional <ul style="list-style-type: none"> ○ UARIV ○ ICBF ○ DPS ○ Comisión de Seguimiento • Taller final de recomendaciones (UARIV, DNP)
Información Secundaria	<ul style="list-style-type: none"> • Bases de datos de pagos • Base de datos de contactos • Base municipal de apoyo subsidiario • RUV* • PAARI* • Presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> • Normatividad legal • Jurisprudencia • Documentación de procesos • Estudios, informes y documentos 	

2.2.1 Muestra y recolección de información

La población de referencia para la evaluación estuvo compuesta por las personas atendidas desde 2012 en el marco de la política de atención humanitaria a población desplazada. La muestra de hogares se obtuvo a partir de la implementación de un muestreo multietápico estratificado, con marcos de muestreo en cada etapa. Se comenzó con una selección de 40 municipios a nivel nacional, realizada por el DNP y se llegó a la

selección de hogares en la última etapa, a partir de un muestreo de lista, construido a partir de la base de datos de pagos.

Del universo total de 1.035.435 hogares que solicitaron la atención humanitaria entre los años 2012 y 2013, en todo el país, 435.327 hogares se encuentran en los municipios seleccionados. Estos hogares generaron, durante el periodo de evaluación, 784.482 solicitudes⁵ de atención humanitaria, esto es, 1.8 solicitudes en promedio por familia. Se planteó por parte del DNP tener una muestra de 1.840 hogares que han solicitado atención humanitaria y que fueron tramitados y valorados durante los años 2012 y 2013. La selección se realizó sobre los registros de lista con al menos un dato de contacto.

En el diseño del muestreo se definió un error menor o igual al 3% e igualmente un nivel de confianza del 95% para la inferencia, para alcanzar una representatividad de los hogares desplazados que han solicitado atención humanitaria en los años 2012 y 2013. Adicionalmente, se definió un deff de 2.66, el cual se obtuvo de investigaciones anteriores que tenían relación con el estudio de interés de esta evaluación, el coeficiente de correlación empírico fue de 0.03872.

El siguiente Cuadro describe la muestra de municipios y la asignación de hogares encuestados en cada uno. Vale la pena resaltar el muy alto nivel de pérdidas registrado, principalmente a causa de deficiencias en la información de contacto y cambios de residencia o municipio. Fue necesario buscar el doble de la muestra diseñada para lograr obtener el número de encuestas efectivas diseñado en la muestra. Por esta razón debe entenderse que, en sentido estricto, los resultados de la evaluación son representativos de la población con información de contacto cierta. Esto a su vez resulta sintomático de la calidad de las bases de datos de contacto disponibles en la UARIV para localizar a los hogares con colocaciones programadas de atención humanitaria.

Cuadro 3.1 - Muestra de municipios y de hogares

Código DANE	Departamento	Municipio	Nº de hogares en el universo	3. Registros buscados	4. Encuestas logradas	5. Registros perdidos	6. % registros perdidos
5040	Antioquia	Anorí	994	49	15	34	69%
5045	Antioquia	Apartadó	13331	156	64	92	59%
5051	Antioquia	Arboletes	3737	46	28	18	39%
5172	Antioquia	Chigorodó	7665	113	48	65	58%
5001	Antioquia	Medellín	74917	290	170	120	41%

⁵ Incluidos los pagos de atención humanitaria de emergencia, los cuales no requieren de solicitud sino que se otorgan una vez el hogar es incluido en el Registro Único de Víctimas

Código DANE	Departamento	Municipio	Nº de hogares en el universo	3. Registros buscados	4. Encuestas logradas	5. Registros perdidos	6. % registros perdidos
5615	Antioquia	Rionegro	1138	22	15	7	32%
5837	Antioquia	Turbo	13552	125	64	61	49%
8001	Atlántico	Barranquilla	13193	112	58	54	48%
11001	Bogotá	Bogotá, D.C	70225	352	149	203	58%
13001	Bolívar	Cartagena	12303	127	61	66	52%
13654	Bolívar	San Jacinto	4697	58	34	24	41%
17662	Caldas	Samaná	3146	73	24	49	67%
18150	Caquetá	Cartagena del Chairá	1741	41	19	22	54%
18001	Caquetá	Florencia	16866	151	70	81	54%
19001	Cauca	Popayán	16100	123	66	57	46%
19698	Cauca	Santander de Quilichao	1690	53	19	34	64%
20570	Cesar	Pueblo Bello	763	27	16	11	41%
20001	Cesar	Valledupar	18409	135	79	56	41%
27491	Chocó	Nóvita	117	25	15	10	40%
23001	Córdoba	Montería	16165	109	73	36	33%
41298	Huila	Garzón	1777	32	19	13	41%
47189	Magdalena	Ciénaga	2568	43	23	20	47%
47001	Magdalena	Santa Marta	15383	124	67	57	46%
50573	Meta	Puerto López	789	52	14	38	73%
52001	Nariño	Pasto	9555	101	49	52	51%
52835	Nariño	San Andrés de Tumaco	17487	201	80	121	60%
52696	Nariño	Santa Bárbara	795	32	15	17	53%
52838	Nariño	Túquerres	226	33	15	18	55%
54001	Norte de Santander	Cúcuta	11616	99	55	44	44%
54800	Norte de Santander	Teorama	1168	27	16	11	41%
63548	Quindío	Pijao	263	32	15	17	53%
63594	Quindío	Quimbaya	433	31	15	16	52%
66001	Risaralda	Pereira	6237	72	38	34	47%
68547	Santander	Piedecuesta	1372	21	16	5	24%
70001	Sucre	Sincelejo	18616	116	73	43	37%
73283	Tolima	Fresno	395	43	16	27	63%

Código DANE	Departamento	Municipio	Nº de hogares en el universo	3. Registros buscados	4. Encuestas logradas	5. Registros perdidos	6. % registros perdidos
73001	Tolima	Ibagué	13381	108	60	48	44%
76109	Valle del Cauca	Buenaventura	19118	213	76	137	64%
76001	Valle del Cauca	Cali	22876	192	89	103	54%
76275	Valle del Cauca	Florida	523	37	16	21	57%
TOTAL			435327	3796	1854	1942	51%

Fuente: Términos de Referencia y trabajo de campo

En la distribución y selección de la muestra se tuvieron en cuenta: la ruta de atención (1 a 4) y el nivel de vulnerabilidad de la familia (A a D), y el tiempo de espera del giro del dinero correspondiente a la atención, para lo cual los hogares se clasificaron en dos grupos: los que han esperado menos de seis meses (180 días) y los que al menos en un desembolso tuvieron que esperar más de seis meses (más de 180 días).

De estos municipios se seleccionaron 9 para desarrollar el trabajo cualitativo en profundidad teniendo en cuenta que quedaran representadas las diferentes regiones del país, los estratos municipales utilizados por el DNP para la selección de los municipios de la muestra, la existencia o no de puntos de atención de la UARIV y la distribución de las rutas de atención

Factores de expansión

La siguiente es la definición de las probabilidades de selección y del factor de expansión de las personas seleccionadas.

Probabilidad del municipio

$$P_{mpio} = \frac{N \text{ de medidas de tamaño del municipio}}{N \text{ de medidas de tamaño del estrato}}$$

Probabilidad de las personas

Dentro de cada municipio se construyeron subestratos en función de la ruta y el tiempo de espera del primer giro, dado este último en dos grupos (menos de 7 meses y 7 y más meses)

$$P_{personas} = \frac{N \text{ de personas seleccionadas en el subestrato}}{N \text{ de personas existentes en el subestrato}}$$

El factor de expansión estuvo definido como:

$$\text{Factor Expansión} = \frac{1}{P_{mpio} * P_{personas}}$$

Capítulo 3

ANÁLISIS DEL MODELO ACTUAL EN ATENCIÓN HUMANITARIA INMEDIATA

En este capítulo se adelanta el análisis de los procesos que comprenden la operación del modelo actual de atención humanitaria, en lo que se refiere a la atención humanitaria inmediata.

3.1 DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

La Ley de Víctimas (art 63) define la Atención Inmediata como “la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria”. Deben presentar la declaración ante el Ministerio Público diligenciándose en línea o manualmente el Formato Único de Declaración (FUD), solicitando así la inscripción en el RUV.

La declaración se debe presentar dentro de los tres meses de haber ocurrido el hecho que dio origen al desplazamiento, cuando por fuerza mayor no se pueda presentar en este término, se cuenta el tiempo desde que cesan las circunstancias que lo impidieron, el funcionario del Ministerio Público indaga por dichas circunstancias.

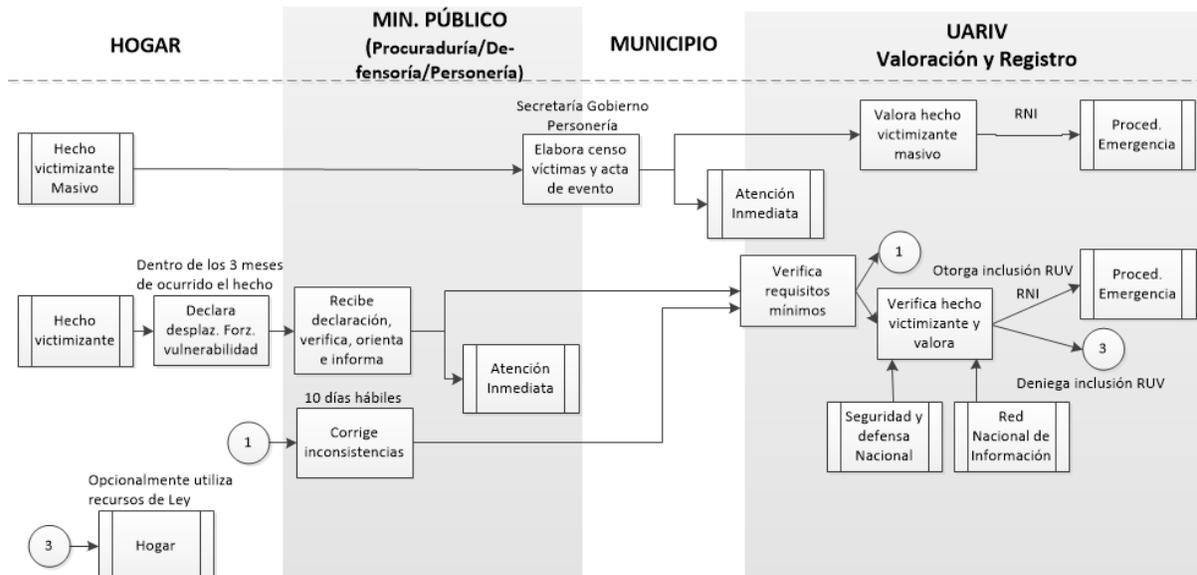
Una vez realizada la declaración, el Ministerio Público la transmite en línea o manualmente a la UARIV para que se otorgue o deniegue la inclusión en el RUV, la cual contempla los recursos de Ley (reposición y apelación).

Cuando se trata de un desplazamiento masivo (D.4800 de 2011 art. 45, de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas), la Secretaría de Gobierno con el acompañamiento de la Personería, realizan un acta detallada de las circunstancias de tiempo, modo y lugar del evento masivo y el informe de verificación de su origen, y elaboran un censo donde se identifican las personas afectadas por el evento.

Dentro de los ocho (8) días siguientes a la ocurrencia del evento masivo, se envía a la UARIV el acta y el censo correspondientes, para su verificación y posterior inclusión en el RUV de manera individual.

El siguiente gráfico presenta el flujo del proceso de Declaración y Registro

Figura 3.1- Proceso Declaración y Registro

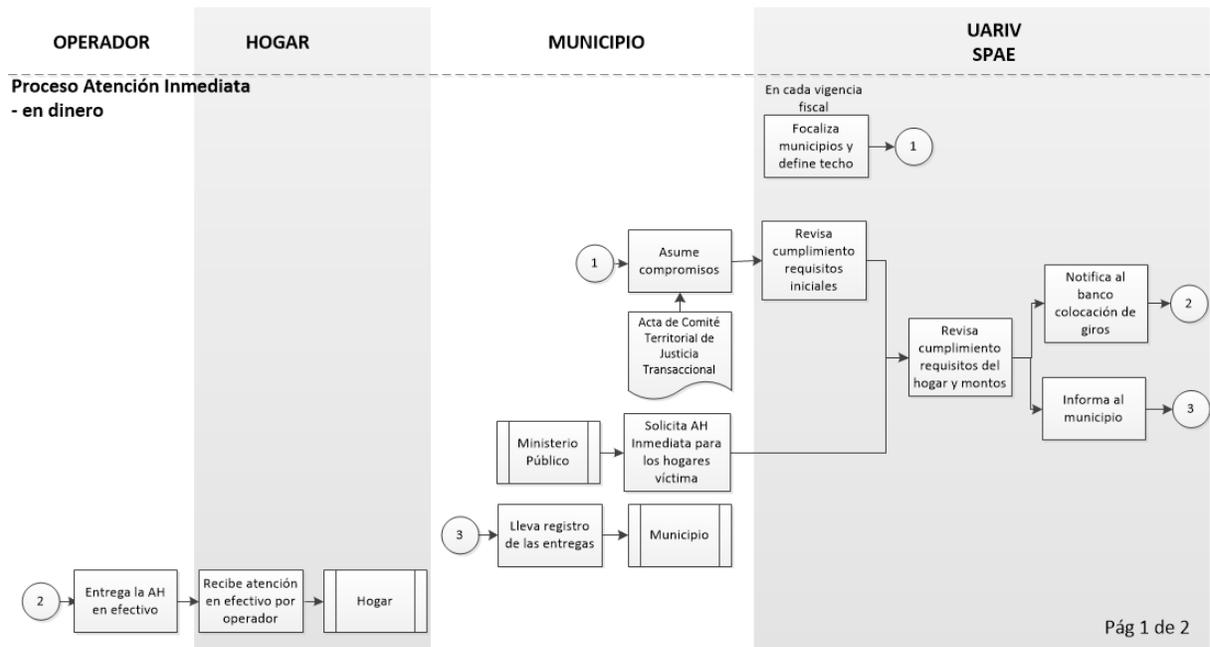


Fuente: D.4800/2011, Procedimiento Registro en el RUV de quien alega la Condición de Víctima SRV.

A nivel local, el Ministerio Público receptor de la declaración, remite la víctima al municipio para que reciba la Atención Humanitaria Inmediata. Ésta se realiza desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el RUV, garantizando los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio.

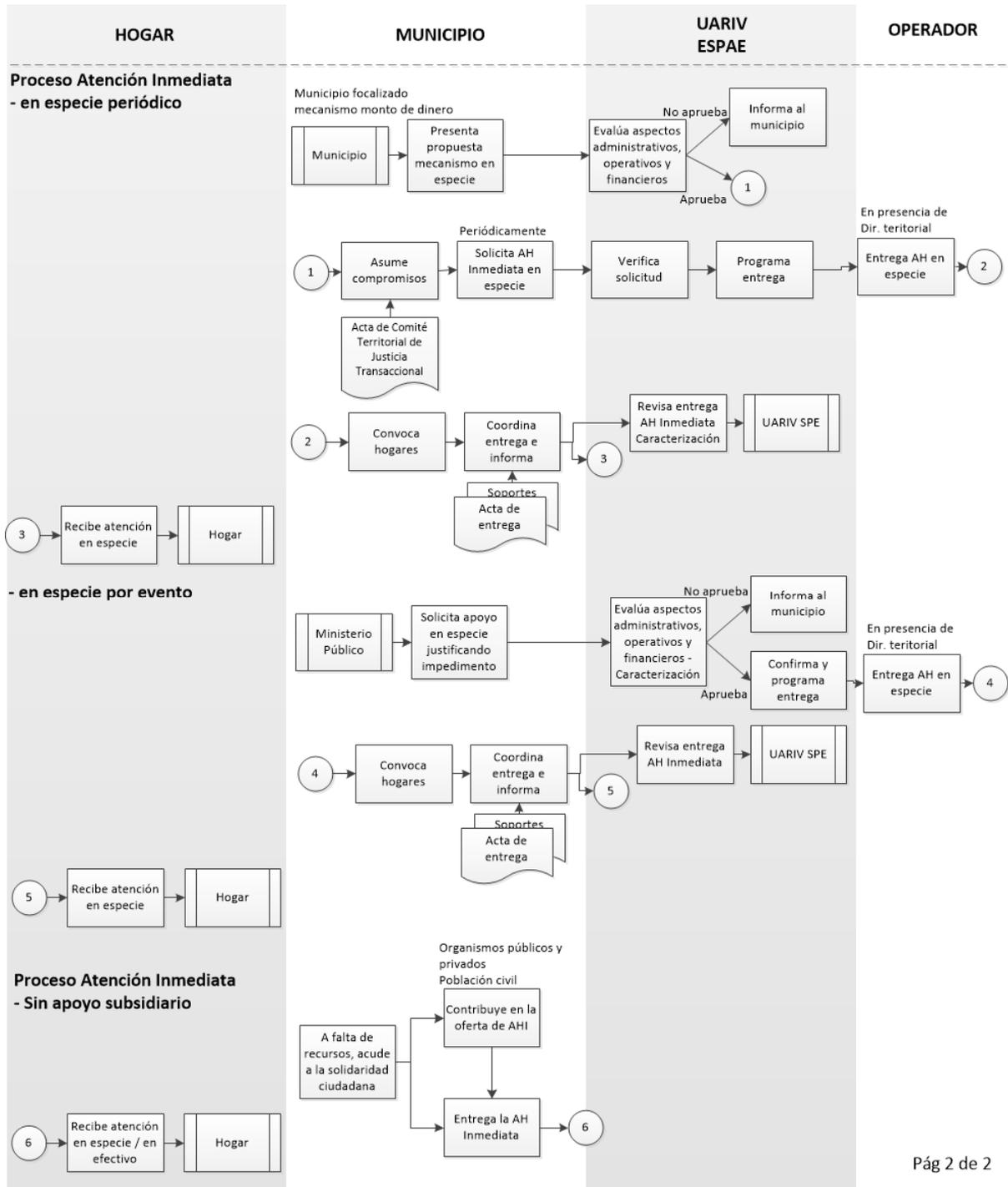
No obstante la competencia de la AH Inmediata es del municipio o distrito receptor, la UARIV les brinda apoyo bajo el principio de subsidiaridad a aquellos que no tengan la suficiente capacidad institucional, técnica administrativa y financiera. De acuerdo a la Res. 0271 de 2014 se tienen tres mecanismos: montos en dinero, en especie periódico y por evento, a continuación se presentan los flujogramas de proceso para cada mecanismo de subsidiaridad.

Figura 3.2- Proceso Atención Inmediata en Dinero



Fuente: Decreto 4800 de 2011, Circular 0004/2013, R. 0271/2014, entrevistas

Figura 3.3- Proceso Atención Inmediata en Especie Periódico y por Evento



Fuente: Decreto 4800 de 2011, R. 0271/2014, entrevistas

A nivel local cuando el municipio no tiene recursos, gestiona ayuda de solidaridad para suministrar la AHI. De los municipios de recolección de información cualitativa, se

encontró el caso de Túquerres que acude a la población civil y a comerciantes del municipio para recoger donaciones, incluso hace colectas entre los mismos funcionarios de la alcaldía. Complementariamente celebra acuerdos con proveedores para el suministro de mercados básicos, pagándole cuando se legalizan los dineros del municipio.

También se cuenta con socios humanitarios que contribuyen en la logística de la entrega como es el IRED en Florencia. En el Anexo Cualitativo se incluyen los flujogramas de los municipios visitados.

En general se lleva el procedimiento establecido en la normatividad con algunas variantes incluso dentro del mismo municipio, por ejemplo, en Florencia los integrantes del Ministerio Público no actúan de la misma forma: mientras la Personería remite la víctima a la UAO para asignar turno de declaración, la Defensoría de Familia la toma de una vez cuando se le llega directamente.

La UARIV a través de la Subdirección Coordinación Nación y Territorio y la Subdirección de Prevención y Emergencias, apoya subsidiariamente en la infraestructura social a los municipios previa evaluación de viabilidad y pertinencia.

3.1.1 Flujos de proceso

En esta sección se presenta el análisis de los procedimientos de AH Inmediata, los flujogramas correspondientes están incluidos previamente.

Para el análisis se revisó la Circular 004 de 2013, Res 0271 de 2014 y el procedimiento para el mecanismo en dinero, en entrevista simultánea con el coordinador de la atención por el mecanismo en dinero y el encargado general de la subsidiaridad. El análisis de los mecanismos en especie se basó en la Res 0271/2014 y en la descripción dada durante la entrevista, debido a que la SPAE no cuenta con la documentación de los respectivos procedimientos.

Se analizó el procedimiento de cada mecanismo en cuanto a su organización, duración, recursos y operación, utilizando un cuadro de análisis que sigue el flujo del proceso, el cual incluye las siguientes columnas:

Descripción: Es la descripción de la actividad.

Responsable: actor señalado en la organización que realiza la actividad.

¿Automatizado? Si la actividad es rutinaria o sistemática y está automatizada, agilizando el procedimiento y mitigando el error humano.

Medio / Aplicativo: identifica la continuidad y preponderancia en el uso de las herramientas, que puede o no facilitar la operación.

Control de errores: Analiza en dos sentidos: i) Identificando si hay control sobre el ejercicio de las actividades y ii) identificando control de calidad del producto.

Información al Cliente final: el principio de transparencia puede convertir la información generada en los procedimientos, en un servicio inherente que se le presta a la población objeto. Se identifica cuando se comunica la información de interés.

Generador de Cuello de botella: Identifica las actividades que demoran o retrasan innecesariamente el procedimiento, malgastando recursos y obstaculizando su flujo, tales como: manejo de excepciones y particularidades no reglamentadas por Ley o decreto, actividades duplicadas o innecesarias, actividades rutinarias o sistemáticas que no estén automatizadas, devoluciones por error e inconsistencia.

Mecanismo en dinero

Organización

Los procedimientos de subsidiaridad están coordinados de forma general por el encargado de la subsidiaridad, cuenta con una persona, que coordina al equipo de apoyo subsidiario en dinero, distribuyéndose las responsabilidades así:

N° Personas	Responsabilidades
2	Grupo Operativo: Revisa las solicitudes, realiza la acreditación y caracterización y envía los correos de trámite y de respuesta.
1	Soporte administrativo: elabora informes y hace seguimiento.
4	Grupo Misional: 3 de ellos realizan asistencia técnica a los municipios desde la etapa inicial, verificando el cumplimiento de los compromisos para dar vía libre a la operación y posteriormente hacen seguimiento a través de las 20 Direcciones Territoriales en los procesos de subsidiaridad (criterios a evaluar, componentes a entregar, competencias, procedimientos, recursos presupuestales asignados, etc.) 1 de ellos revisa seguimiento a las bases de datos relaciona al ejercicio de los demás.

Actividades previas al flujo de proceso

La focalización de municipios para asignarles un techo anual de subsidiaridad, tiene en cuenta variables como la evolución de la cantidad de declaraciones, población que se recibe, categoría y estudio de capacidad fiscal y administrativa del municipio. La Unidad y

en particular la Subdirección Coordinación Nación Territorio proveen gran parte de esta información, pero con ella no necesariamente se acercan a la dinámica de conflicto y desplazamiento en los municipios para seleccionarlos con criterios más acertados.

Los municipios focalizados son informados por escrito, indicando el procedimiento a seguir. El municipio para acogerse asume los compromisos señalados en la resolución 0271/2014, mediante acta de Comité Territorial de Justicia Transaccional Municipal y Distrital, el control del cumplimiento de compromisos lo hace el grupo Misional a través de las Direcciones Territoriales.

Los compromisos que se requieren para iniciar con el apoyo subsidiario se refieren a la organización, provisión de canales informáticos, protocolización con ministerio público y gradualidad en asumir la AH de Inmediata, en conjunto buscan instaurar la comunicación con la UARIV y la prestación del servicio.

Los demás compromisos se orientan al desarrollo mismo de la AH Inmediata, entre todos se busca operar controladamente dentro de la legislación, atender y encausar al hogar:

- Cumplimiento de requisitos: basarse en la información del Ministerio Público, evaluar a la población víctima, gratuidad en el servicio, articular con otras entidades, dirigir hacia la oferta institucional
- Temas procedimentales: llevar registros, informar a la unidad y en general cumplir procedimientos
- Apoyo con los gastos para el cobro de la AH, cuando no se cuenta con sucursal bancaria en el municipio.

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
1	Realiza la recepción de las solicitudes de AH Inmediata de los hogares víctima que la requieran. Analiza y establece la pertinencia, el contenido y el alcance de cada solicitud presentada.	Municipio	No	Planilla en Excel Consultan el Vivanto		Si	
2	Remitir a la Dirección Territorial las solicitudes que el Enlace Municipal establece en condiciones de vulnerabilidad. Estas deben ir con el visto bueno. Del funcionario responsable	Municipio		Correo electrónico	De calidad de la atención		

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
	de la alcaldía municipal						
3	Recibir las Planillas de Solicitudes de Atención Inmediata y el oficio remitario.	Dirección territorial		Correo electrónico			
4	<p>Consolida, valida y controla las solicitudes, verifica la consistencia y completitud de la información requerida: Que vengan los documentos soporte, que el oficio esté firmado y que la cantidad de hogares corresponda al código de seguridad (sumatoria de cédulas de ciudadanía).</p> <p>Revisa que se cumplan los criterios para acceder a la AH.</p> <p>La SPAE se apoya en las Direcciones Territoriales para el seguimiento a los municipios.</p>	Dirección territorial	No	Excel	Procedimental y de calidad.		Posible duplicidad
5	En el evento en que existan devoluciones, se devuelve al enlace municipal para su ajuste	Dirección territorial		Correo electrónico			Devolución
6	Corrige inconsistencias	Municipio		Correo electrónico			
7	Remite a la SPAE las solicitudes. No deben pasar más de dos días desde la radicación en el ente territorial.	Dirección territorial	No	Correo electrónico			
8	<p>Verifica que la información este completa para tramitar la solicitud y que se cumplan los criterios para acceder a la atención humanitaria.</p> <p>Si la información no está completa y no cumple con</p>	SPAE – Operativo 1	No	Excel	Procedimental: Correos históricos.		El control es puntual

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
	los criterios, devuelve a la Dirección Territorial.						
9	Informa a la entidad territorial para que corrija o complete la información faltante.	Dirección Territorial	No	Correo electrónico			
10	Corrige la información inconsistente y envía a la Dirección Territorial	Municipio		Correo electrónico			
11	Envía a la EPAE la información corregida	Dirección Territorial	No	Correo electrónico			
12	Consolida y homologa los lotes remitidos por la Dirección Territorial	SPAE - Operativo 2	No	Excel			
13	Acciona el botón de acreditación y caracterización.	SPAE - Operativo 2	Si	Botón de caracterización			
14	Verifica la información generada de la caracterización para viabilizar la entrega de la ayuda (Registraduría, Procuraduría, Fosyga, Sisbén, RUV) y validar los componentes de la entrega por hogar acorde a los montos establecidos. (techo)	SPAE - Operativo 2	No	Excel	de calidad		
15	Se realizan cruces de información con subsidiaridad en especie periódico o evento	SPAE - Operativo 2	No	Excel	de calidad		Falta integridad en la base de datos
16	Enviar al EATSAAH procedimiento Verificación y Pagos, la relación de los destinatarios a los cuales se les dio concepto de procedencia de reconocimiento, para el pago.	SPAE - Operativo 2	No	Correo electrónico Excel		No	
17	Realiza la colocación el mismo día que llega, se valida el archivo en Excel con los registros de las	EATSAAH	No	Excel	de calidad		Ventaja

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
	personas a colocar y se procede a remitir al banco.						
18	<p>Informa a DT el listado de hogares con giro por municipio para que les notifique.</p> <p>Igualmente le informa los rechazados incluyendo los motivos de los mismos.</p> <p>Informa al Centro de Contacto para la Información y Orientación CCIO</p>	SPAE - Operativo 1 / 2	No	Correo electrónico Excel		Si	
19	Distribuye entre los municipios las correspondientes listas para que las publiquen.	Dirección territorial				Si	
20	<p>Recibe de la EATSAAH la información de los reintegrados, lo ingresa en la Herramienta y reubica los giros a los destinatarios, de ser procedente.</p> <p>Si la ayuda fue cobrada, se registra la información.</p>	SPAE - Operativo 2	No	Excel			Ventaja

¿Automatizado?

La recepción de solicitudes no se apoya en ninguna aplicación, a sabiendas que en otras áreas de la UARIV, se cuenta con el CRM.

No habría necesidad de hacer cruces de archivos entre los datos de subsidiaridad en especie y en dinero, si la SPAE manejara una base de datos propiamente dicha (integral), así fuera tentativamente en el mismo Excel.

Medio / Aplicativo

Casi la totalidad de las actividades se apoyan en Excel, ésta es una herramienta dirigida a la flexibilidad, pero este proceso con criterios tan claramente definidos en la legislación puede montarse en un aplicativo que agilice la labor y reduzca el riesgo de error humano.

Control de errores:

El primer control de calidad de la atención, está en manos del municipio cuando evalúa la vulnerabilidad del hogar, de manera que este es un punto crítico de verificación por parte del equipo misional de la SPAE y de la Dirección Territorial.

La Dirección Territorial es un adecuado punto de control para verificar la completitud y consistencia de la información, con la asesoría del grupo Misional de la SPAE.

La historia de correos electrónicos como medio de control sobre la Dirección Territorial en su papel de verificador u asesor del municipio, es totalmente inoperante, se requiere que sea sistematizado para un mejor seguimiento.

La acreditación y caracterización para viabilizar el pago se hace en parte manual, debido a las inconsistencias que se generan del cruce automático de bases de datos, conllevando a riesgo de error humano.

Información al Cliente final:

Directamente el municipio receptor informa a la víctima que se le atenderá aproximadamente en 15 días corridos, siendo un tiempo prudente para la Atención al hogar víctima, puesto que por medio del proceso de subsidiaridad en dinero no es posible entregar de un día para el otro, ya que se requiere de la acreditación y caracterización.

Después que se realiza la caracterización y se identifican los registros viabilizados para pago, se podría informar al beneficiario antes de finalizar el procedimiento, pero no se hace necesario porque se cuenta con la colaboración del EATSAAH para el trámite casi inmediato de la colocación, sin restricción presupuestal debido a que se manejan los techos anuales.

Generador de Cuello de botella

Dado que el municipio verifica el cumplimiento de criterios y vulnerabilidad como responsable de la AH inmediata y la SPAE como administrador de los recursos de subsidiaridad, también lo hace con la acreditación y caracterización, esa misma verificación realizada por la Dirección Territorial se convierte en una duplicación de tareas, excepto cuando lo hace a manera de asesoría y orientación para los municipios.

La devolución por inconsistencia en la información para solicitar recursos de subsidiaridad por parte del municipio, retrasan la entrega de la AH Inmediata y eso

repercute en la labor del grupo misional para que el municipio pueda presentar las solicitudes sin error.

En oposición a un cuello de botella, está el aprovechamiento de la experiencia y organización del EATSAAH para la colocación del pago, agilizando la respuesta de la SPAE. Esta misma utilización de recursos compartidos podría aplicar al canal CRM de recepción de solicitudes y control de tiempo de respuesta.

Duración

La duración de una solicitud en la ESPAE puede ser de 13 días hábiles de acuerdo a la entrevista.

Carga de trabajo

La cantidad de solicitudes y número de registros dependen de la dinámica del municipio según el enlace de turno, sin embargo los tres últimos meses, suelen desbordarse y se tiene que acudir a un tercer operativo de otro grupo de la SPAE, nivelando cargas

Mecanismo en Especie periódico y por evento

Organización

Los procedimientos de subsidiaridad están coordinados de forma general por su encargado, el cual coordina directamente el grupo de subsidiaridad en especie que aplica tanto a periódico como por evento, dejando dos personas en el equipo de apoyo que tramita la acreditación y caracterización y una persona en la parte misional realizando el seguimiento, acompañamiento y asistencia técnica a los entes territoriales a través de las direcciones territoriales

Las actividades de acreditación y caracterización están a cargo de técnicos que aplican reglas específicas y la actividad propositiva y de análisis, de un profesional. Una persona para coordinar las direcciones territoriales puede ser un trabajo intenso, tratándose de la manipulación de alimentos y la efectiva entrega a los hogares que cumplan los criterios y la participación de un operador (el mismo desde 2012).

La dinámica de los dos subsidios es diferente, mientras el mecanismo de especie periódico está dirigido a atender una demanda más o menos regular, el mecanismo en especie por evento es esporádico e imprevisto, causando picos de trabajo cuando se presentan.

Actividades previas al flujo de proceso del mecanismo de especie periódica

De los municipios que son focalizados a principio de año, algunos prefieren por historia causal el mecanismo en especie periódico. Para ello presenta una propuesta que incluye las condiciones reglamentarias de una bodega y la proyección de hogares víctimas por tipo A, B, y C. La SPAE evalúa la propuesta y si es necesario solicita ajustes para ser corregidos por el municipio.

Igualmente deben acogerse a los compromisos señalados en la resolución 0271/2014, mediante acta de Comité Territorial de Justicia Transaccional Municipal o Distrital, cuyo control está a cargo de la persona encargada de la parte Misional a través de las Direcciones Territoriales.

La viabilización del inicio de la operación depende del cumplimiento de compromisos, una parte de ellos se orientan al cumplimiento de requisitos reglamentarios y temas procedimentales y específicamente incluyen requisitos propios de la atención en especie, a grandes rasgos éstos son:

- Cumplimiento de requisitos: evaluar a la población víctima, gratuidad en el servicio, acompañamiento y seguimiento a los hogares, articulación con otras entidades, dirigir hacia la oferta institucional
- Temas procedimentales: Ruta con Ministerio Público, Designar funcionario o contratista coordinador, llevar registros, informar a la unidad y en general cumplir procedimientos
- Específicos: Asumir el transporte fluvial de la AH en especie, instalaciones adecuadas y certificadas para el almacenamiento de los productos, almacenamiento y manipulación adecuada hasta la entrega a la población víctima

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
1	Inicia con la solicitud mensual del número de kits. Las solicitudes previas deben estar justificadas. En caso que no lleguen hogares para una tipología de kit específica requerida, la siguiente solicitud no se hace sobre esa tipología de kit.	Municipio	No	Correo electrónico			
2	Revisan consistencia de la información	Dirección Territorial	No	Correo electrónico			
3	Verifica el cumplimiento de los requisitos de la solicitud y autoriza al operador para	SPAE - Técnico		Excel	Procedimental		

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
	la entrega de los kit en presencia de la unidad						
4	Entregan al municipio la ayuda en especie, levantando un acta de los kits entregados	Operador y Dirección Territorial			Presencia de la Unidad		
5	Firma la recepción de la ayuda en especie	Municipio			Procedimiento		
6	Convoca a los hogares víctima de desplazamiento.					Si	
7	Entrega la ayuda, verifica el cumplimiento de los criterios y hace firmar la recepción de cada hogar	Municipio					Se entrega sin verificación de la SPAE
8	Envía los soportes a la Dirección territorial	Municipio		En físico			
9	Envía los soportes a la SPAE	Dirección territorial		Correo electrónico Excel(r) + planillas soportes			
10	Verifica cantidad de hogares beneficiados	SPAE - Técnico					
11	Acciona el botón de acreditación y caracterización, revisando documentos de identidad, composición familiar para determinar el tipo de kit. Se utiliza la información recogida por el municipio.	SPAE - Técnico	Si				
12	Cruza la información de los hogares beneficiados con la subsidiaridad en especie con los hogares que solicitan AH por el mecanismo en dinero						Control posterior a la entrega

Control de errores:

La SPAE cuenta con la presencia de un funcionario de la Dirección Territorial en la entrega de kits por parte del operador al municipio. La Dirección territorial se convierte en los ojos de la SPAE.

La firma del coordinador asignado por el municipio, es indispensable para soportar la entrega de los kits.

Información al Cliente final:

En el mecanismo en especie, la información a los hogares sobre la entrega de AH por subsidiaridad, está a cargo del nivel territorial.

Generador de Cuello de botella

Debido a que el procedimiento de acreditación y caracterización de los hogares al interior de la SPAE, se realiza después de haberse entregado la Atención Humanitaria, se está dejando en manos del municipio una responsabilidad que le corresponde a la UARIV de velar por el uso de los recursos que administra. Concretamente la Resolución 0271 (art 19 párr. 1) enuncia: “La ayuda o atención humanitaria inmediata en especie que se brinde con este apoyo será hasta por un tiempo máximo de dos (2) meses por hogar, previa autorización de la Unidad.”, el artículo 19 se refiere a los municipios focalizados que eligen el mecanismo en especie, presentan una propuesta y solicitan la AH periódicamente. Se entendería que SPAE podría rechazar la entrega de un kit a un hogar porque ya se le ha entregado en los dos últimos meses.

El cruce de hogares que recibieron AH por el mecanismo de especie periódico con los hogares que solicitan AH por el mecanismo en dinero, después de la entrega de la AH, es útil únicamente para las verificaciones de otros procesos como subsidiaridad en dinero o emergencia, pero no para sí mismo.

Mecanismo de especie por evento

Este proceso es para los municipios que no están focalizados y en presencia de un evento no tienen la capacidad de responder con la AH, se presenta de manera esporádica.

En la solicitud de AH debe estar explícito que el municipio asume el transporte fluvial o aéreo que se requiera para el traslado de los kits, lo cual dependería de la gestión municipal, pues su costo podría ser proporcionalmente alto, convirtiéndose en una limitante.

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
1	Eleva solicitud de subsidiaridad cuando la capacidad del municipio es	Municipio		Correo electrónico			

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
	desbordada con un hecho victimizante, justificando el impedimento para dar AH inmediata y adjuntando relación de los hogares que lo requieran. Adjunta el censo del evento.			Planilla			
2	Verifica que la información del censo esté completa y la envía a la SPAE	Dirección territorial		Correo electrónico	Procedimental		
3	Verifica que la información este completa para tramitar la solicitud y que se cumplan los criterios para acceder a la atención humanitaria.	SPAE – Técnico	No	Excel	Procedimental		
4	Acciona el botón de acreditación y caracterización.	SPAE - Técnico	Si	Botón de caracterización			
5	Verifica la información generada de la caracterización para viabilizar la entrega de la ayuda (Registraduría, Procuraduría, Fosyga, Sisbén, RUV) y valida los componentes de la entrega por hogar acorde a los montos establecidos.	SPAE - Técnico	No	Excel	de calidad		
6	Se realizan cruces de información con subsidiaridad en especie periódico o en dinero. Define la relación de los destinatarios a los cuales se les da concepto de procedencia de reconocimiento.	SPAE - Técnico	No	Excel	de calidad		Falta integridad en la base de datos
7	Autoriza al operador para la entrega de los kit en presencia de la unidad territorial.	SPAE - Técnico	No	Correo electrónico Excel		No	
8	Entregan al municipio la ayuda en especie, levantando un acta de los kits entregados	Operador y Dirección Territorial			Presencia de la Unidad		
9	Firma la recepción de la ayuda en especie	Municipio			Procedimental		
10	Convoca a los hogares víctima de desplazamiento autorizados por la SPAE.	Municipio				Si	
11	Entrega la ayuda, y hace firmar la recepción de cada hogar	Municipio					
12	Envía los soportes a la Dirección territorial	Municipio		En físico			

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
13	Envía los soportes a la SPAE	Dirección territorial		Correo electrónico Excel(r) + planillas soportes			
14	Verifica que la entrega se haya realizado a los hogares validados.	SPAE - Técnico		Excel	Procedimiento		

¿Automatizado?

No habría necesidad de hacer cruces de archivos entre los datos de subsidiaridad en especie y en dinero, si la SPAE manejara una base de datos propiamente dicha (integral), así fuera tentativamente en el mismo Excel.

Medio / Aplicativo

Casi la totalidad de las actividades a nivel de la SPAE se apoyan en Excel, este proceso, al igual que todos los de subsidiaridad, manejan criterios tan claramente definidos en la legislación, puede montarse en un aplicativo que agilice la labor y reduzca el riesgo de error humano.

Control de errores:

La acreditación y caracterización para viabilizar el pago se hace en parte manual, debido a las inconsistencias que se generan del cruce automático de bases de datos, conllevando a riesgo de error humano.

Información al Cliente final:

Está a cargo del municipio que debe articular las distintas entidades que intervienen en la entrega.

3.1.2 Flujos de información entre actores del proceso

En esta sección se presenta la relación de información entre los actores que intervienen en el proceso de AH Inmediata, previa descripción general de la competencia de cada uno en el proceso.

UARIV: Apoya a los municipios y distritos que carezcan de capacidad técnica, administrativa o presupuestal, en la aplicación del principio de subsidiaridad frente a la Atención Humanitaria Inmediata para las víctimas del conflicto armado.

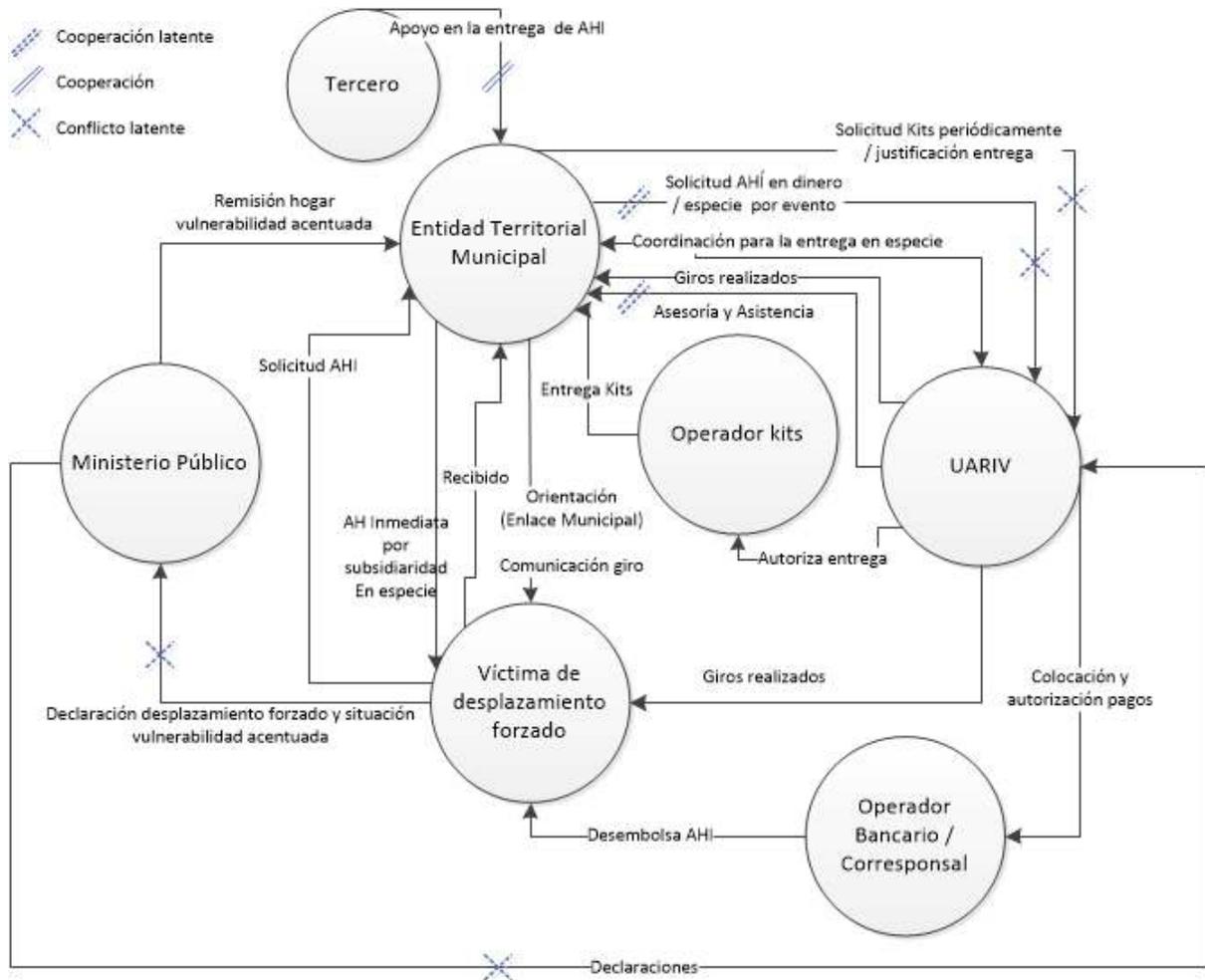
Ente territorial municipal o distrital, receptor de la población víctima de desplazamiento forzado, es responsable de proporcionar la AH Inmediata mientras se realiza el trámite de inscripción en el Registro Único de Víctimas. Garantiza los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio.

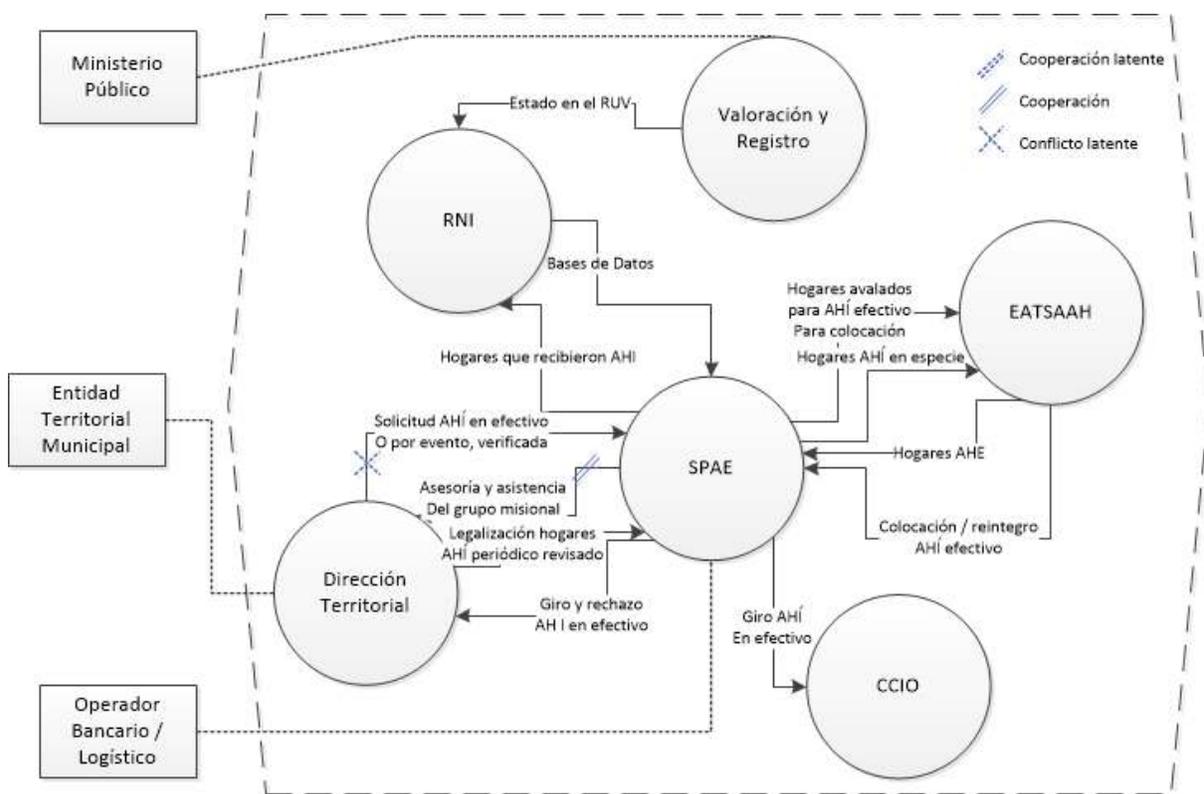
Min Público: Recibe la declaración presentada por el hogar víctima, enviándola a la UARIV para que se otorgue o deniegue la inclusión en el RUV. Paralelamente remite a la entidad territorial los casos de vulnerabilidad acentuada para que reciban la AHÍ.

Operador Bancario. Entrega la AH Inmediata en efectivo a los hogares de acuerdo a las indicaciones y autorización de la UARIV.

Operador logístico. Distribuye en las condiciones idóneas los Kits de AHÍ en especie a los municipios objeto de subsidiaridad y de acuerdo a las indicaciones y autorización de la UARIV.

Las siguientes gráficas presentan el flujo de información entre los actores y entre unidades dentro de la UARIV, identificando en dichas relaciones cuando se presenta cooperación, cooperación latente, conflicto latente o conflicto, de acuerdo al análisis y a la información entregada en las entrevistas de procedimientos y la identificación de factores críticos.





Entre la UARIV y la entidad territorial municipal o distrital, en el mecanismo de subsidiaridad en especie periódico, se identifica una irregularidad debido a que no se hace una acreditación y caracterización en la SPAE de los hogares víctima previo a la entrega de la AH

Con relación a las solicitudes de subsidiaridad, se identifica una cooperación latente utilizando un aplicativo que permita hacer un seguimiento sistemático, así como AH de transición utiliza CRM; pero también un conflicto latente, para los municipios de menor tamaño que requieren y no saben cómo acceder a los recursos de subsidiaridad principalmente cuando no están focalizados. La labor que realiza el equipo misional, asesorando y asistiendo a los municipios focalizados, a través de la Dirección Territorial, para el acceso y operación de los recursos de subsidiaridad, es una cooperación latente.

Entre el Ministerio Público y la UARIV, el manejo de las declaraciones en papel y desde municipios alejados presenta dificultades de oportunidad y calidad de la información. En el momento de la declaración la entrega de datos de contacto inadecuados por parte de la víctima afecta la notificación en el proceso de AH Emergencia.

La participación de terceros como socios humanitarios, apoyan la logística en la entrega de AH Inmediata, cuando el municipio no tiene la capacidad.

En la relación entre la Dirección Territorial y la ESPAE existe una cooperación mutua en la asesoría, seguimiento y asistencia que se hace a los municipios o distritos que reciben la subsidiaridad.

Al interior de la UARIV, se destaca la cooperación del EATSAAH en colocar la AH Inmediata en dinero y la gestión con el banco. El flujo de información entre la EATSAAH y SPAE, sobre los hogares víctimas que han sido atendidos, contribuye en la pertinencia de la entrega de la AH.

3.1.3 Cuellos de botella

Del análisis a partir de los flujos de proceso se extraen los cuellos de botella más generalizados pero al mismo tiempo son de segundo orden y uno específico.

Formalización de Procedimientos

No se cuenta con documentación de los procedimientos de AH Inmediata en especie periódico ni por evento, tampoco se dio a conocer protocolos o manual de usuario de la herramienta informática que apoya el proceso de caracterización, con el cruce de bases de datos (Registraduría, Procuraduría, Fosyga, Sisbén, RUV), lo cual señala pérdida de memoria institucional, es decir, se impide potencializar la experiencia para evolucionar y realizar mejoras, pero sí se está dependiendo del personal que realiza las actividades.

Tecnología de Información

Todo se maneja en Excel®, si no en papel, desde que se recibe la solicitud de ayuda en la Dirección Territorial, se procesa y se entrega la respuesta y la AH en especie o en dinero por la SPAE, lo cual aumenta el riesgo de error humano, dificultando el control operativo y de calidad del producto.

Control de Calidad

Si bien la AH Inmediata es responsabilidad del municipio, el control de los recursos de subsidiaridad es responsabilidad de la UARIV. En el procedimiento de AH Inmediata en especie periódico no se está realizando la acreditación y caracterización de los hogares que resultan ser atendidos por este mecanismo; una vez el municipio hace la entrega a las víctimas, la SPAE realiza la acreditación y caracterización. La Resolución 0271/2014 (art.

19 párr. 1) especifica que la UARIV debe autorizar la AH hasta por un tiempo máximo de dos (2) meses por hogar y esto debe verificarse antes de entregarla.

3.1.4 Identificación de factores críticos

Los factores críticos identificados y analizados para los procesos relacionados con atención humanitaria inmediata son los siguientes:

- Factor AHI-1. Un adecuado flujo de la información contenida en las declaraciones del desplazamiento.
- Factor AHI-2. Disponibilidad de recursos para Atención Humanitaria Inmediata a nivel local
- Factor AHI-3. Conocimiento adecuado de los funcionarios a nivel territorial sobre sus funciones y competencias en el marco de la atención humanitaria a la población desplazada.
- Factor AHI-4. Entidades estatales articuladas para la orientación y atención de la población desplazada a nivel territorial

A continuación se explica cada uno de estos factores críticos de éxito, y se evalúan las evidencias provenientes de la información recolectada que permita conocer si el proceso cuenta con estos factores de éxito, como están funcionando o si existen barreras que los limiten.

3.2 DECLARACIÓN

El Factor AHI-1. “Un adecuado flujo de la información contenida en las declaraciones del desplazamiento” se compone de dos aspectos diferentes pero interrelacionados:

- La capacidad, posibilidad técnica y disposición de los funcionarios territoriales encargados de la toma de declaraciones para utilizar las herramientas tecnológicas disponibles
- La necesidad de un flujo oportuno de la información contenida en la declaración de desplazamiento, la cual alimenta el Registro Único de Víctimas (RUV) que es la puerta de entrada del hogar desplazado para obtener acceso a la oferta institucional que el Estado ha dispuesto para atender su situación de especial vulnerabilidad, con posterioridad a la atención inmediata local.

Actualmente existe una herramienta informática de Formulario Único de Declaración (FUD) que se diligencia en línea, que realiza validaciones para asegurar la calidad de la información y que agiliza de manera importante el proceso entre el momento de la declaración del hogar y el momento de la inclusión o no de la familia en el RUV. La

utilización generalizada de esta herramienta permitiría prevenir el riesgo de pérdida de declaraciones en el proceso logístico de almacenamiento y transporte de las declaraciones en papel desde los territorios hacia la UARIV en Bogotá en donde se digitan para proseguir a etapas posteriores del proceso.

La importancia de este factor es que si la información de la declaración no fluye adecuadamente la atención humanitaria de emergencia se demorará y el municipio deberá destinar recursos para prolongar la atención humanitaria inmediata.

Las situaciones o barreras que influyen para que no se presente este factor de éxito son:

- No contar con los elementos tecnológicos suficientes (energía eléctrica, computadores, conexión a internet) para acceder a la herramienta.
- Una inadecuada o insuficiente capacitación de los personeros y otros funcionarios del ministerio público encargados de la toma de las declaraciones
- La resistencia al cambio o la preferencia por los canales e instrumentos tradicionales de toma de declaración
- Las deficiencias en la información suministrada por la población desplazada (falta de documentos de identificación, imprecisiones en la información suministrada) que activan reglas de validación y dificultan el diligenciamiento electrónico frente al diligenciamiento en papel o en procesador de palabra.

En lo que sigue de esta sección se explora, a través de la información recolectada en la evaluación, la forma en que este factor crítico está operando o no en el desarrollo del proceso de atención. En particular en esta sección se busca responder entre otras preguntas a:

- ¿El manejo de la documentación de las declaraciones es adecuado?
- ¿El recurso humano del Ministerio Público, encargado de la toma de declaraciones está adecuadamente capacitado?

3.2.1 Evidencia cuantitativa

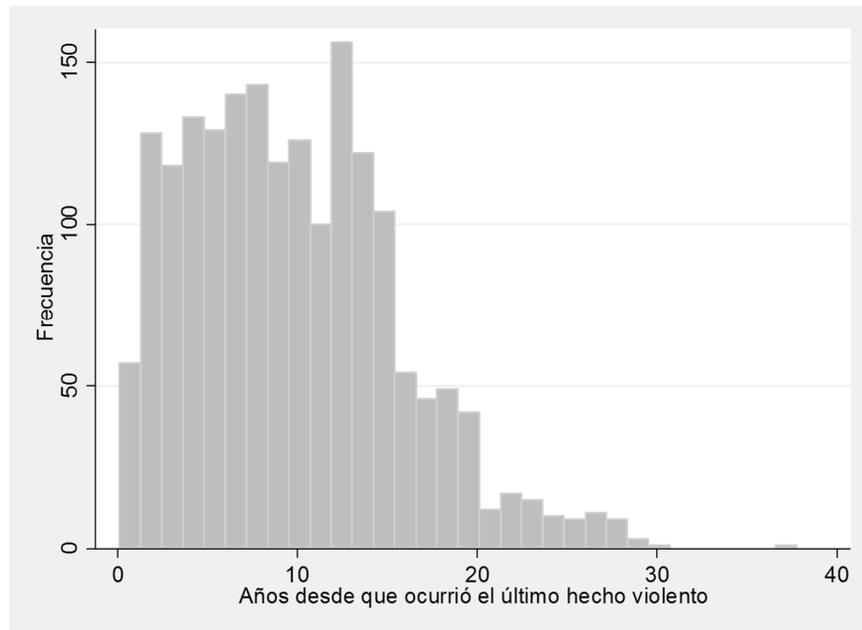
En la encuesta de hogares se investigó el tema de la declaración en contexto con otros aspectos del desplazamiento. En promedio, el último hecho violento ocurrió hace 10 años. Sin embargo, en la muestra se pueden encontrar víctimas recién desplazadas como con desplazamientos hace 38 años.

Cuadro 3.1 - Hace cuanto ocurrió el último hecho violento

Variable	Promedio	Mediana	Mínimo	Máximo
Años transcurridos desde el último hecho violento	10.1	9.5	0.1	37.8

Fuente: Encuesta a hogares

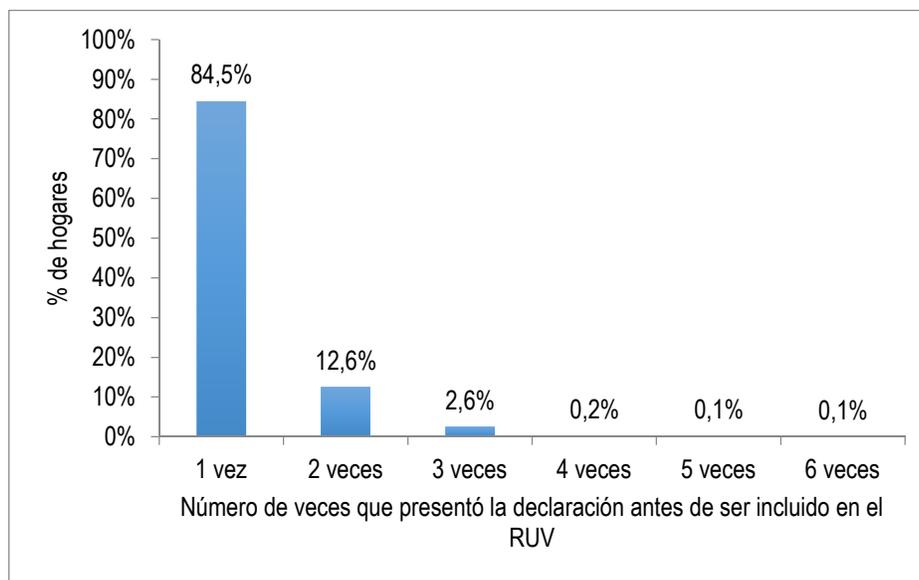
Figura 3.4- Hace cuanto ocurrió el último hecho violento - Años



Fuente: Encuesta a hogares

Ahora bien, respecto a la toma de las declaraciones, cerca del 15% de los hogares encuestados han tenido que presentar en varias ocasiones la declaración antes de ser incluido en el RUV. En su mayoría, este comportamiento está sujeto a que la declaración no aparecía en sistema (32.7%), trayendo consigo demoras en la inclusión y por consiguiente, retrasando el otorgamiento de giros de atención humanitaria.

Figura 3.5- Número de veces que presentó la declaración de desplazamiento forzado, antes de ser incluido en el RUV



Fuente: Encuesta a hogares

Adicionalmente, los hogares han declarado en varias ocasiones porque han sido desplazados varias veces

Cuadro 3.2 - Razones para declarar varias veces

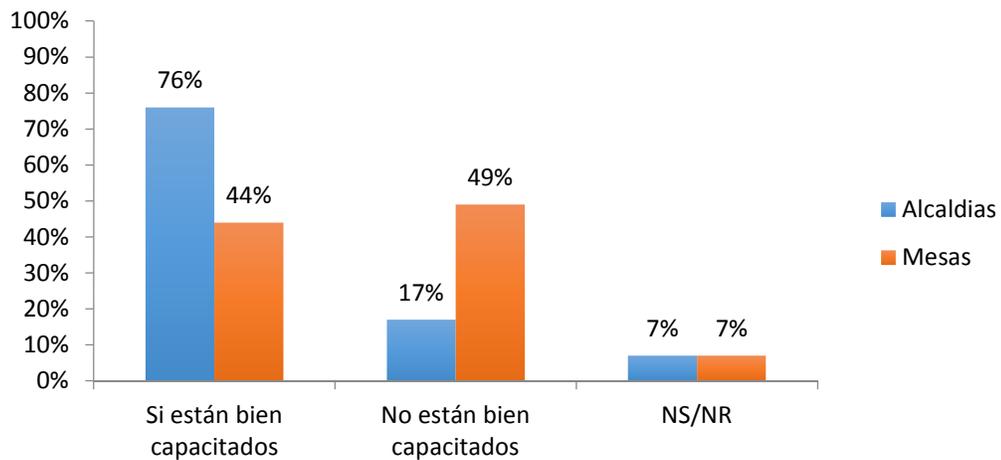
¿Por qué realizó más de una declaración?	%
Lo desplazaron en varias ocasiones	31.8%
La declaración no aparecía en el sistema	33.5%
Le informaron que no fue incluido	15.9%
Le informaron que fue excluido	3.2%
Otro	15.6%

Fuente: Encuesta a hogares

Por otra parte, mediante la recolección de información a funcionarios y líderes de las mesas de participación, se observa que el 76% de los funcionarios de las alcaldías en la muestra consideran que los encargados de tomar las declaraciones se encuentran bien capacitados, mientras que el 49% de los líderes de las mesas de participación considera que no. Tanto los funcionarios de la alcaldía como los líderes que suponen suficiente la capacitación de aquellos encargados de la toma de las declaraciones consideran que la alta capacitación es resultado de los esfuerzos de la UARIV y el Ministerio Público por realizar capacitaciones periódicas y la experiencia de aquellos que permanecen lo suficiente en el cargo. Por otro lado, también hay coincidencia en la justificación de los funcionarios y líderes que consideran insuficiente la capacitación de quienes toman las

declaraciones. Es reiterativo entre las declaraciones de los funcionarios que la falencia en la toma de las declaraciones no está en la capacidad técnica de los encargados sino en su desconocimiento del enfoque psicosocial que es fundamental en la atención a víctimas. De igual forma, la opinión de los líderes resalta la falta de “sensibilidad” de los funcionarios los cuales, a pesar de conocer los procedimientos, no generan sosiego en las víctimas.

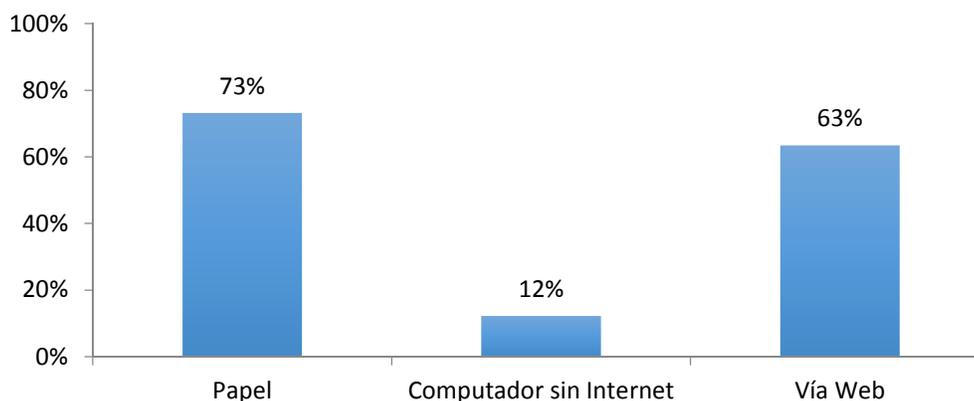
Figura 3.6- Percepción de funcionarios de las alcaldías y líderes sobre la capacitación del personal encargado de la toma de declaraciones



Fuente: Encuesta web

Otro factor fundamental en la toma de declaraciones es el medio a través del cual se registra la información de las víctimas para, posteriormente, generar el registro en el RUV.

Figura 3.7- Municipios que reportan utilizar papel, computadores sin internet o una plataforma web como medios para realizar las declaraciones



Fuente: Encuesta web

Cuadro 3.3 Municipios que reportan utilizar papel, computadores sin internet o una plataforma web como medios para realizar las declaraciones; combinaciones simultaneas

Uso simultáneo de medios para la toma de declaraciones	Papel	Computador sin Internet	Web
Papel	24%	5%	37%
Computador sin Internet	5%	0%	0%
Web	37%	0%	20%
Todas	7%	7%	7%
TOTAL	73%	12%	63%

Fuente: Encuesta web

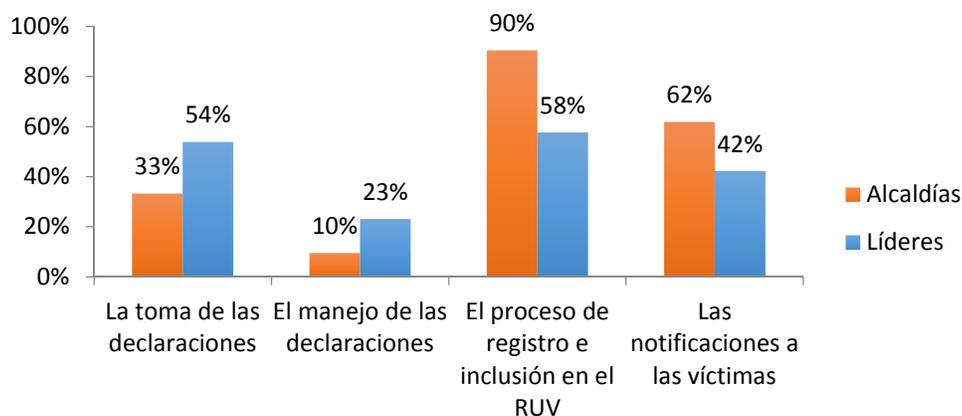
Los resultados obtenidos de la encuesta a funcionarios de las alcaldías evidencian que aún el medio más utilizado para la toma de declaraciones es el papel, seguido por la toma mediante dispositivos web. El 37% de los municipios en la muestra realizan las declaraciones tanto mediante papel como por vía web, lo que genera incertidumbre sobre posible resistencia al cambio en los funcionarios encargados de esta labor; es decir, la

persistencia del papel como el medio más utilizado en los municipios para realizar las declaraciones sugiere intransigencia a la innovación de las prácticas utilizadas por los funcionarios para llevar a cabo esta labor. Tan solo el 20% de los municipios genera declaraciones únicamente mediante la Web. Los demás, no han realizado la transición ya sea por falta de elementos logísticos o, a pesar de contar con los equipos necesarios, no han realizado la transición por falta de capacitación o resistencia al cambio. Dado que el 63% de los funcionarios de las alcaldías indicaron que en su municipio existe la posibilidad de tomar las declaraciones por vía web y aun así, únicamente el 20% declara utilizar exclusivamente este medio, surge la suposición de resistencia al cambio por parte de los encargados; puede que los municipios cuenten con los recursos logísticos, aun así, este no se institucionaliza de forma que se homogenice la toma de declaraciones al interior del municipio y en todo el país.

La toma y manejo de las declaraciones es un factor fundamental en los procesos de atención humanitaria pero, acorde a los funcionarios de las alcaldías y líderes de mesas, éste no se percibe como uno de los más problemáticos. El 90% de los funcionarios y el 58% de los líderes consideran que el proceso que presentan el mayor número de problemas es el registro e inclusión en el RUV. De igual forma, el 62% y 42% de los entrevistados, respectivamente, considera que los problemas más frecuentes se presentan al notificar a las víctimas sobre su inclusión.

La toma y manejo de las declaraciones es un factor fundamental en los procesos de atención humanitaria pero, acorde a los funcionarios de las alcaldías y líderes de mesas, este no se percibe como uno de los más problemáticos. El 90% de los funcionarios y el 58% de los líderes consideran que el proceso que presentan el mayor número de problemas es el registro e inclusión en el RUV. De igual forma, el 62% y 42% de los entrevistados, respectivamente, considera que los problemas más frecuentes se presentan al notificar a las víctimas sobre su inclusión.

Figura 3.8- Percepción sobre problemas frecuentes en los procesos de declaración y registro en el RUV

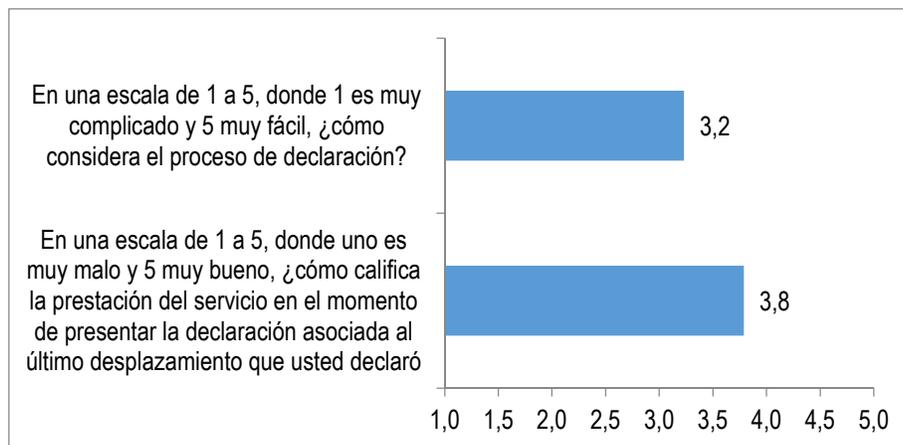


Fuente: Encuesta web

En declaraciones de líderes y funcionarios, se identifica una tendencia común a percibir el proceso de registro e inclusión en el RUV como problemático por demoras en el proceso de valoración y posterior inclusión. De igual forma, varios agentes mencionan la interdependencia entre los procesos, pues identifican que las demoras en la valoración, registro e inclusión de las víctimas a su vez explican las demoras en las notificaciones, por lo cual identifican este proceso también como problemático. A pesar de que la toma y manejo de declaraciones se perciben como procesos con menos problemas frecuentes, funcionarios de la alcaldía mencionan constantes errores de digitación y extravío de declaraciones en papel que, de igual forma, generan posteriores demoras en la valoración e inclusión de las víctimas. Los líderes nuevamente reiteran que perciben un mal manejo de las víctimas por parte de los encargados de la toma de declaraciones al igual que la exigencia de documentos de identidad e información de contacto con la cual estos no cuentan.

Frente a la calificación de la prestación del servicio y el proceso en sí de la declaración, las víctimas encuestadas consideran que el proceso no es ni fácil ni difícil y califican el servicio como bueno.

Figura 3.9- Calificación de la prestación del servicio y proceso de declaración



Fuente: Encuesta a hogares

3.2.2 Evidencia cualitativa

Estos hallazgos cuantitativos coinciden en general con lo expresado por la mayoría de los asistentes a los grupos focales realizados en los 6 municipios seleccionados. Muchos han tenido que realizar varias veces la declaración de los hechos motivantes de su desplazamiento debido a inconvenientes con el sistema, que se traducen en demoras para recibir los giros correspondientes a la ayuda humanitaria. De igual modo hay algunos testimonios de personas que se han desplazado en más de una ocasión, lo que les ha traído inconvenientes adicionales porque al solicitar orientación, algunos funcionarios les indican que no tienen derecho a ser asistidos, ya que fueron atendidos anteriormente.

“yo me vine de allá en diciembre me vine el 4 de enero y declare el 10 de enero entonces como era ya la segunda vez y me mandaron a la UAO directamente cuando declaré me dijeron que como era el segundo desplazamiento no tenía derecho a nada que yo no podía reclamar mercado que no me podían dar plata para arriendo porque era el segundo desplazamiento y no me podían dar nada que como tenía una ayuda humanitaria pendiente abí entonces no me podían dar nada pasaron 20 días pasó un mes pasó un mes y medio y plata por ninguna parte entonces ya volví a la UAO y me dijeron que preguntara por un joven allá que preguntara por el que él me debía colaborar que no era justo por tener una ayuda pendiente me fueran a dejar los higos aguantando hambre...”

-Testimonio de participante de grupo focal en Medellín-

Casi la totalidad de participantes manifiesta sentirse satisfechos con el trato recibido de los funcionarios de las diferentes entidades a las que acuden para declarar o solicitar ayuda, aunque esto no signifique que sus solicitudes sean resueltas con prontitud, ya que como lo indica este participante del municipio de Buenaventura, la situación es la misma para todos: *“La psicóloga nos atendió muy bien. 3 veces ella pregunta 3 veces uno le contesta. A mí me colocaron a esperar porque hay mucha gente esperando”*.

En los territorios visitados, casi la totalidad de funcionarios considera que el manejo de la documentación de las declaraciones es adecuado, además de imprescindible para el inicio del proceso o de la ruta que deben seguir las víctimas.

“...lo primero es la declaración, se solicita la declaración ante las entidades competentes. Normalmente personería. Se articula con personería para que les tomen la declaración. Se le puede tomar acá, tenemos un enlace de víctimas, una persona encargada exclusivamente de esto. Con esta toma de declaración se procede con la ayuda humanitaria de emergencia y a través de la personería se remite a la unidad de víctimas para la inclusión en el registro.”. Entrevista a funcionario en Apartadó

En este sentido la acción que hacen instancias del municipio o de la Unidad con la Personería está generalmente articulada y se evidencia información de doble vía entre unos y otros. Sólo en un municipio se habla de una comunicación a través de derechos de petición de la Personería con las entidades responsables de víctimas.

En lugares como Apartadó se anota la ventaja que tiene poder desde las oficinas de la secretaria de Gobierno, entrar al sistema para verificar si las personas están en las bases de datos, similar situación sucede en la mayoría de municipios.

En general en las entrevistas realizadas con los distintos funcionarios tanto del Ministerio público como de las alcaldías se percibe que se han tenido avances en este aspecto y se valora mucho el sistema que permite la realización de la declaración directamente sobre el aplicativo web. El uso del papel para la declaración, si bien aún es utilizado, es percibido como un recurso secundario con el que hay que trabajar debido a que no se cuenta con el computador en el lugar donde se está o por fallas en la señal de internet.

“...acá nosotros hacemos todavía manualmente el formulario porque no estamos en línea bueno y todos los del ministerio público de cada entidad va una persona a la UAU...allá tampoco se puede levantar los formularios en línea y cuando yo recién ingresé estuvo en una capacitación y me pareció muy buena...no ha sido posible la declaración en línea porque acá como que el internet es muy malo se paga una cosa de internet bajita y no es banda ancha o no sé cómo sea el cuento

pero no es posible la toma de declaraciones en línea”. Entrevista a Funcionario en Florencia

Una situación que llama la atención frente a la declaración es la que presenta el municipio de Buenaventura donde el personero señala que este procedimiento se realiza en la sede de la personería sólo en casos de “extrema urgencia”, realizándose generalmente en la UAO.

“...Nosotros la remitimos para la UAO para que se le tome la declaración por desplazamiento, porque en la Personería se toman declaraciones de casos de extrema urgencia. De extrema urgencia digamos son casos porque normalmente la secretaría de convivencia y seguridad ciudadana para colaborarnos con los albergues o con las ayudas de emergencia exigen la toma de declaración, o sea el FUD. Entonces para esos casos, digamos que son personas que necesitan un albergue ya o mujeres víctimas de la violencia que ya no pueden volver a su casa que necesitan que ese día se les tome la declaración, se les toma allí en la Personería Distrital...”. Entrevista funcionario Buenaventura.

Algunos funcionarios entrevistados consideran que los eventuales errores que pueden presentarse son debido a la distracción, o inexperiencia de quienes están realizando la toma de declaraciones. En esto se coincide con lo que dice el 90% de los funcionarios de las alcaldías entrevistados vía web y con lo que expresan los líderes al establecer como dificultades en la toma la inexperiencia de los funcionarios (53%) y en el manejo (20%) que derivan en demoras

“...Cómo se hace está funcionando, siempre y cuando no se cometan errores como cambio de letras en el nombre del beneficiario, o errores en el número de la cédula, o envío a ciudades distintas de donde se ha hecho la declaración”. Entrevista Funcionario en Túquerres

En los municipios consultados, los funcionarios reconocen la importancia de estar capacitándose y asocian la capacitación con la posibilidad de ejercer debidamente las competencias que la ley demanda, y con coordinarse debidamente para realizar un trabajo articulado que sea pertinente con los esfuerzos de las demás entidades encargadas de atender a la población víctima.

Entre los temas que se nombran en las capacitaciones están, entre otros: a) la importancia de entender debidamente qué es el enfoque diferencial y cómo llevarlo a la práctica, b) los procesos que intervienen en los retornos y ubicaciones de familias desplazadas y c) la atención psicosocial, como componente clave dentro del enfoque diferencial.

Dada la realidad tan cambiante, en municipios como Puerto López y Florencia, se considera que se está en un proceso permanente de capacitación y formación. En este último municipio, hay voces que señalan que a pesar de la capacitación recibida aún quedan vacíos en la información que requieren ser respondidos desde lo nacional. Entre las razones para ello está el cambio de personal capacitado previamente debido a compromisos políticos del municipio.

De forma generalizada se considera que la capacitación podría ser más amplia y más profunda de modo que los municipios puedan luego de su formación ser sujetos de seguimiento para reforzar el conocimiento adquirido.

Algunos actores en Apartadó y Florencia, consideran que no tienen mayores herramientas para realizar la valoración de la vulnerabilidad en la entrega de atención humanitaria inmediata porque no hay una caracterización actualizada que facilite conocer sobre las necesidades que tiene la población o sobre cómo planear la oferta.

Tanto en Florencia como en Apartadó hay respuestas disímiles frente a quién hace la valoración y cómo, y algunos dicen que se hace ‘al ojo o por percepción’ y otros mediante la solicitud a VIVANTO y siguiendo unos procedimientos precisos de confidencialidad luego de una capacitación.

Como se presenta en la evidencia cuantitativa, en algunos casos los hogares deben realizar varias veces la declaración. Esta situación también fue planteada en los diferentes grupos focales realizados, generando indignación en la población desplazada, no sólo por las demoras en la obtención de los giros sino por la revictimización a la que se ven sometidos cuando les dicen que su declaración “no aparece” y deben volver a realizar la relatoría de su desplazamiento..

“...yo me desplace en el 2001 y declare como a los cuatro meses ya los tres meses me la negaron me negaron la ayuda entonces me tocó de nuevo volver a declarar ir a San Carlos porque yo soy desplazada de allá me tocó volver a San Carlos para que me dieran una carta una constancia del alcalde de allá y me tocó de nuevo volver acá pero casi que me demoraron cuatro meses para darme la ayuda me dieron el mercado”

-Testimonio de participante de grupo focal en Medellín-

3.3 RECURSOS PARA ATENCIÓN INMEDIATA Y APOYO SUBSIDIARIO

El Factor AHI-2. “Disponibilidad de recursos locales para Atención Humanitaria Inmediata a nivel local” se compone de los siguientes aspectos que se interrelacionan:

- Existencia en el municipio de infraestructura suficiente para atender el volumen de demanda normal
- Disponibilidad de recursos financieros para enfrentar picos de demanda
- Oportuno apoyo subsidiario por parte de la UARIV a los municipios que no cuenten con los recursos

Se ha previsto la posibilidad de apoyo subsidiario o complementario por parte de la UARIV para los municipios que no cuentan con los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar situaciones de desplazamiento forzado mediante atención inmediata. Este apoyo puede ser periódico o por evento. Para los apoyos periódicos la UARIV cada año realiza un ejercicio de focalización y determina unos techos de apoyo de acuerdo con la situación de los municipios, los cuales pueden optar por ayuda en dinero o especie, siendo la ayuda en dinero la más frecuente. En el caso del apoyo por un evento específico, no se requiere focalización previa, sino que puede ser solicitado por cualquier municipio con la correspondiente justificación

El funcionamiento adecuado de este factor permite garantizar que el Estado en su conjunto se haga cargo de atender las necesidades de subsistencia mínima inmediatamente se genera el desplazamiento, aún en los casos en los cuales las administraciones municipales no cuenten con la capacidad para hacerlo por sí mismas. Esto permite asegurar la atención de ese derecho.

Las situaciones o barreras que pueden influir para que no se presente este factor de éxito son:

- Desconocimiento o desinformación por parte por parte de los municipios.
- Una inadecuada o insuficiente capacitación de los personeros y otros funcionarios del ministerio público encargados de la toma de las declaraciones
- Demoras en la reacción de la UARIV por cuellos de botella en los procesos.
- Deficiencias o imprecisiones en la información utilizada para focalizar a los municipios
- Municipios que teniendo capacidad financiera destinen presupuesto insuficiente

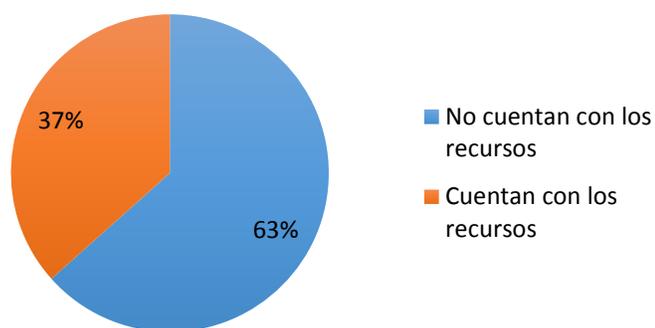
En lo que sigue de esta sección se explora, a través de la información recolectada en la evaluación, la forma en que este factor crítico está operando o no en el desarrollo del proceso de atención. En particular en esta sección se busca responder entre otras preguntas a:

- ¿Las entidades territoriales que requieren cofinanciación, gestionan y reciben oportunamente el apoyo subsidiario (técnico/institucional y/o financiero) por parte de la Unidad de Víctimas en materia de atención?
- ¿El presupuesto destinado por las entidades territoriales para atender a los hogares víctimas de desplazamiento es suficiente (en términos de la Resolución 2347) para la atención inmediata de los hogares?
- ¿Existe atención oportuna por parte de las alcaldías o entidades territoriales al entregar la ayuda humanitaria inmediata?

3.3.1 Evidencia cuantitativa

Dado que es competencia de las alcaldías municipales atender la demanda por Asistencia Humanitaria Inmediata, también es función de estas solicitar apoyo subsidiario a la Unidad para las Víctima en el caso de no contar con los recursos propios para cumplir con dicha obligación. El 63% de los municipios de la muestra declaró contar con recursos propios para satisfacer la demanda por Atención Humanitaria Inmediata en su municipio sin el apoyo financiero de la Unidad; el 37% de los funcionarios de las alcaldías declararon no contar con los recursos.

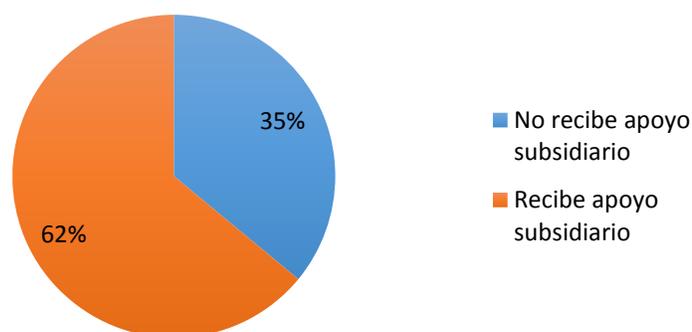
Figura 3.10- Municipios que declararon contar con los recursos necesarios para responder a la demanda de Atención Humanitaria Inmediata



Fuente: Encuesta Web

De los municipios de la muestra que efectivamente reciben apoyo subsidiario, el 35% efectivamente declaró recibir mientras que 5% de los que declararon recibir verdaderamente tienen convenio subsidiario con la Unidad y el 10%, a pesar de recibirlo, no lo identifican o eligen no declararlo.

Figura 3.11- Municipios que declaran recibir apoyo subsidiario por parte de la Unidad para las Víctimas para atender la demanda de Atención Humanitaria Inmediata



Fuente: Encuesta Web

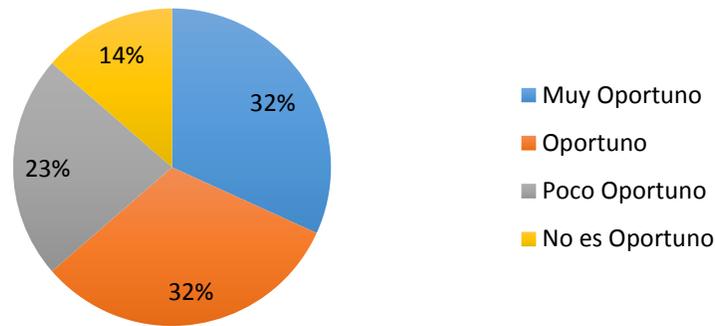
Cuadro 3.4 - Convenios de Subsidiariedad con la UARIV

Municipios de la Muestra	Reciben e identifican subsidio	No reciben y declaran recibir	Reciben y no declaran recibir
	14	2	10
	35%	5%	25%

Fuente: Encuesta Web e información administrativa UARIV

Finalmente vale mencionar que el 60% de la muestra efectivamente recibe apoyo subsidiario para la Atención Inmediata, mientras 40% declaran recibirlo a pesar de que algunos de estos no lo hacen. Este resultado puede generarse por falta de claridad en los funcionarios municipales sobre la procedencia de los fondos que financian la atención humanitaria inmediata, sobre todo si los convenios se realizan al interior de las alcaldías por cargos de mayor poder.

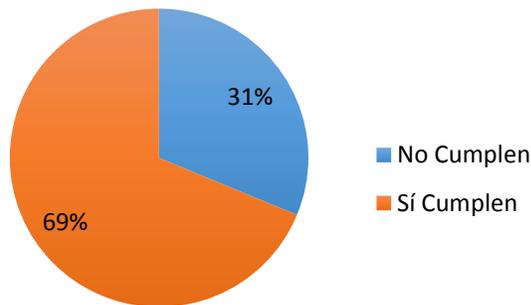
Figura 3.12 Percepción de los funcionarios de las alcaldías municipales sobre qué tan oportuno es el apoyo de la Unidad para las Víctimas para la Atención Humanitaria Inmediata



Fuente: Encuesta Web

De acuerdo con la respuesta de los funcionarios de las alcaldías, el 64% considera que el apoyo que reciben las víctimas llega en el momento adecuado. Sin embargo, el restante 36% manifiesta una percepción negativa sobre la Atención Humanitaria Inmediata, considerando que no está llegando a las víctimas en el momento apropiado.

Figura 3.13- Percepción de cumplimiento de los acuerdos establecidos en el convenio de subsidiariedad por parte de la Unidad para as Víctimas

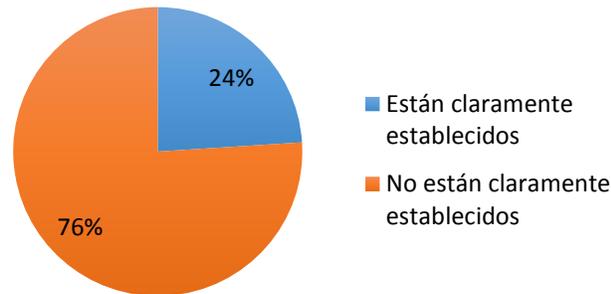


Fuente: Encuesta Web

La percepción con respecto al cumplimiento es favorable, como lo muestra la Figura 3.13. Sin embargo, se señalan los tiempos de respuesta como un problema para las Alcaldías; existen ocasiones en los que estos tiempos van más allá de lo estipulado en los protocolos, y son las Alcaldías las encargadas de cubrir esos costos. Por otro lado, también hay observaciones sobre lo limitado de los recursos para atender a toda la población que

puede aplicar a los subsidios, llevando a la priorización de los casos que se consideren más urgentes.

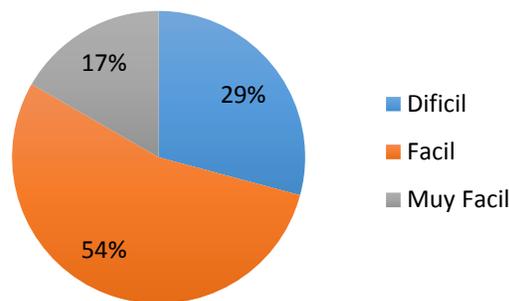
Figura 3.14- Percepción sobre la claridad de los procesos para acceder a apoyo subsidiario por parte de la Unidad para las Víctimas



Fuente: Encuesta Web

Según lo reporta la información de las encuestas, el proceso para acceder a los apoyos de la Unidad de Víctimas no es claro para las Alcaldías. Existen argumentos que señalan desconocimiento sobre convenios que identifiquen el rol de las partes involucradas en la transferencia de los recursos. Sin embargo, en contraposición a estos argumentos, algunas Alcaldías si reportan conocer todo el proceso de solicitud de los subsidios. Estas dos versiones, aparentemente contradictorias podrían indicar problemas en la implementación de los procesos, aunque haya claridad en el papel de los pasos a seguir.

Figura 3.15- Percepción de facilidad para el cumplimiento de los requerimientos de solicitud de apoyo subsidiario para la entrega de Atención Humanitaria Inmediata

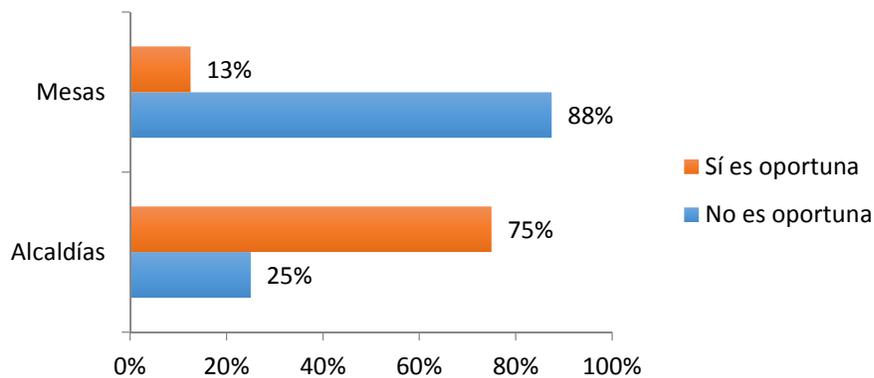


Fuente: Encuesta Web

Una vez aclarados los procesos, se indagó sobre la facilidad para cumplir con los requerimientos que debe tener las solicitudes de apoyo, donde el 71% de los informantes declaran que el proceso es fácil o muy fácil. Al respecto, se dieron varias opiniones, donde

la mayoría señala que es sencillo cumplir con los requisitos, pero es más complicado diligenciar los formatos respectivos, y llegar con recursos para todos los solicitantes.

Figura 3.16- Percepción sobre qué tan oportuna es la atención humanitaria inmediata que recibe la población desplazada

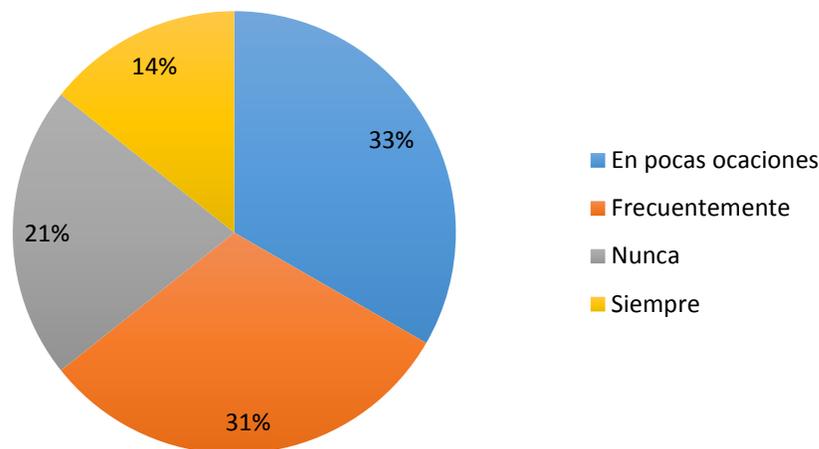


Fuente: Encuesta Web

Ante la pregunta sobre cómo perciben las mesas de participación y las Alcaldías lo oportuno de las ayudas que recibe la población desplazada, existen opiniones encontradas. Por un lado las mesas consideran que la ayuda no es oportuna, debido a incumplimiento en las entregas en diferentes niveles del proceso que tiene la ayuda antes de llegar al beneficiario final, y no se respetan los tiempos establecidos de entrega que son de 90 días. De otra parte, las alcaldías consideran que sí son oportunas y que los canales de entrega de las mismas funcionan de manera eficiente.

Igual que en el caso anterior, existe un contraste sobre la suficiencia de las ayudas. Las mesas consideran, en su mayoría, que las ayudas no son suficientes. Ellas señalan que no se tiene en cuenta la diferencia de costos de vida entre ciudades, ni el tamaño de las familias a la hora de brindar la ayuda. Por su parte, las Alcaldías manifiestan percepciones polarizadas; algunos están de acuerdo con las opiniones manifestadas por las mesas, mientras que otros consideran que las ayudas son suficientes y llegan de manera pertinente.

Figura 3.17- Frecuencia con la cual las alcaldías declaran tener que proveer Atención Humanitaria Inmediata por más de 3 meses



Fuente: Encuesta Web

De acuerdo con la información levantada, el 45% de las Alcaldías reporta tener que entregar ayudas por más de tres meses en todos los casos o de manera frecuente. Esta situación se debe al continuo flujo de personas desplazadas, que significa una alta y constante demanda de Atención Humanitaria Inmediata para las Alcaldías, a las demoras en los tiempos de valoración de la población y a las tardanzas en los procesos de registro. Este último factor, las demoras en los tiempos de registro, es resultado de la interdependencia en los procesos donde retrasos en la valoración se traducen en demoras en el registro y, por lo tanto, extensión de la Atención Humanitaria Inmediata para las alcaldías.

Cuadro 3.5 - Giros de Atención Humanitaria Inmediata

Giros de AH inmediata en dinero		%
Porcentaje de hogares que han recibido AH Inmediata		40.0%
Porcentaje de hogares que han recibido giros de AH inmediata en dinero		8.2%
Porcentaje de hogares que han recibido AH inmediata en especie		34.5%
Porcentaje de hogares que han recibido giros de AH inmediata en dinero y AH inmediata en especie		2.7%
Número de veces que un hogar ha recibido giros de AHL en dinero	1	88.1%
	2	4.0%
	3	3.7%
	4	3.5%
	5	0.7%

Fuente: Encuesta a hogares

Ahora bien, de las víctimas con giros de AH inmediata en dinero, la gran mayoría la ha recibido una sola vez. No obstante, la razón para recibirla en dos o más ocasiones no está relacionada con el número de veces que ha sido víctima del desplazamiento forzado (a lo más han sido dos) sino con el tiempo que toma la inclusión en el RUV (como se verá más adelante, en promedio 11 meses), generando a las alcaldías un gasto adicional al cubrir parcialmente las necesidades de alimentación básica y alojamiento temporal en repetidas situaciones.

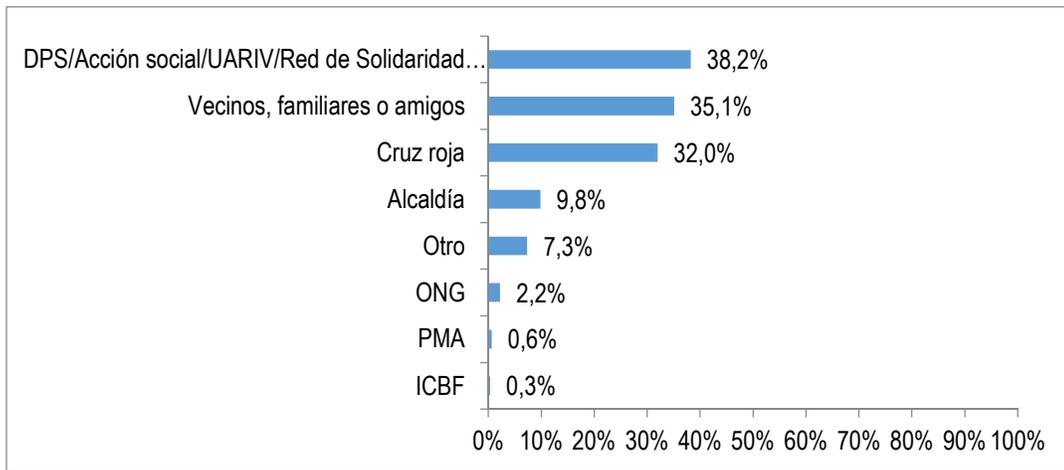
Cuadro 3.6 - Número de giros de AH Inmediata vs Número de veces que ha sido desplazado

Número de giros AH Inmediata	Número de veces que ha sido desplazado			
	Promedio	Mediana	Mínimo	Máximo
1	1.2	1	1	4
2	1.4	1	1	2
3	1.1	1	1	2
4	1.0	1	1	1
5	1.0	1	1	1
Total	1.2	1	1	4

Fuente: Encuesta a hogares

De las familias que accedieron a AH inmediata en especie, las víctimas perciben un mayor apoyo de la UARIV y los vecinos, familiares o amigos, mientras que la alcaldía, al ser la institución a cargo de este tipo de atención, está rezagada y solo la reconocen en un 9.8% de los casos.

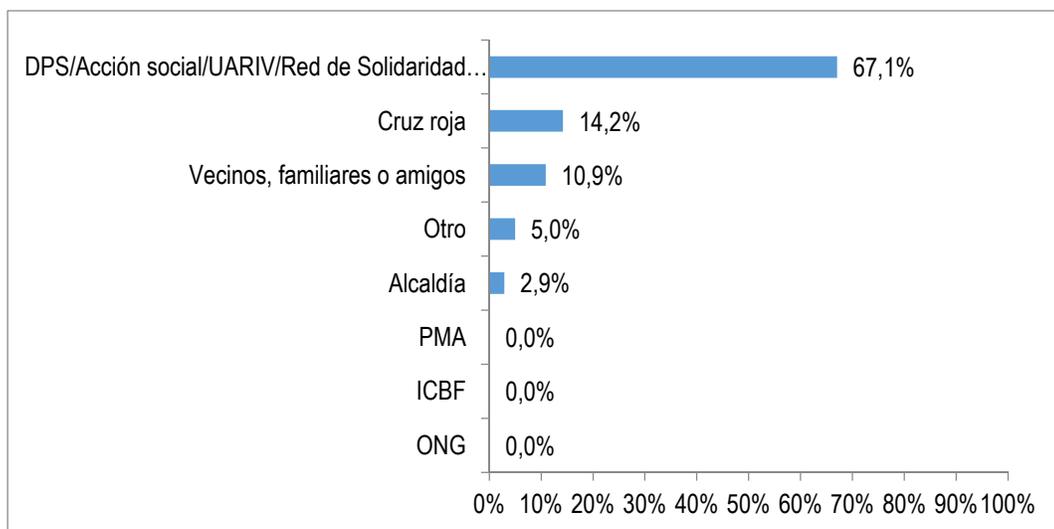
Figura 3.18- Porcentaje de hogares que al menos recibieron una atención inmediata en especie



Fuente: Encuesta a hogares

La misma percepción se presenta en el caso de la AH inmediata en dinero, solo que la brecha es mucho más amplia (UARIV 67.1%, alcaldía 2.9%). Frente a estos resultados, o las familias no están reconociendo adecuadamente el proveedor de ayuda o los municipios no cuentan con la solidez financiera para hacerle frente a este problema.

Figura 3.19- Porcentaje de hogares que al menos recibieron una atención inmediata en dinero



Fuente: Encuesta a hogares

El tiempo promedio en años de ocurrencia del último hecho violento es menor para las víctimas que han recibido AH Inmediata de la alcaldía.

Cuadro 3.7 - Proveedor de AH Inmediata en dinero vs. Número de meses

¿Quién suministró la AH inmediata en dinero?	Hace cuántos años ocurrió el último hecho violento			
	mean	p50	min	Max
Alcaldía	3.6	2.4	2.4	7.9
DPS/Acción social/UARIV/Red de Solidaridad Social	7.7	7.3	0.4	22.9
Cruz roja	12.1	12.4	1.6	17.5
Vecinos, familiares o amigos	7.7	5.8	2.2	17.2
Otro	8.2	6.7	6.7	13.6
Total	8.3	7.4	0.4	22.9

Fuente: Encuesta a hogares

No obstante, las percepciones presupuestales están sesgadas dado que más de la mitad de los municipios (52.5% en 2013 y 60% en 2014) de la muestra reciben apoyo subsidiario en dinero o especie periódico por parte de la UARIV

Cuadro 3.8 - Municipios de la muestra que reciben apoyo subsidiario en dinero o especie periódico de la UARIV

Código DANE	Municipio	Departamento	Focalizado 2013 (techo)	Focalizado 2014 (Techo)
5040	Anorí	Antioquia		
5045	Apartado	Antioquia	\$ 113,880,000	\$ 110,074,000
5051	Arboletes	Antioquia		
5172	Chigorodó	Antioquia	\$ 60,030,000	\$ 49,374,000
5001	Medellín	Antioquia	\$ 200,000,000	\$ 120,850,000
5615	Rio Negro	Antioquia	\$ 40,000,000	\$ 40,000,000
5837	Turbo	Antioquia	\$ 100,000,000	\$ 90,591,480
8001	Barranquilla	Atlántico	\$ 56,600,000	\$ 41,616,000
11001	Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.		
13001	Cartagena	Bolívar	\$ 100,000,000	\$ 100,000,000
13654	San Jacinto	Bolívar		
17662	Samaná	Caldas	\$ 10,000,000	\$ 10,545,040
18150	Cartagena del Chaira	Caquetá	\$ 157,320,000	\$ 115,516,120
18001	Florencia	Caquetá	\$ 30,000,000	\$ 30,000,000
19001	Popayán	Cauca	\$ 50,000,000	\$ 47,434,000
19698	Santander de Quilichao	Cauca		
20570	Pueblo Bello	Cesar		
20001	Valledupar	Cesar	\$ 50,370,000	\$ 48,306,000
27491	Novita	Choco		
23001	Montería	Córdoba	\$ 328,500,000	\$ 215,352,000
41298	Garzón	Huila	\$ 87,975,000	\$ 87,975,000
47189	Ciénaga	Magdalena		

Código DANE	Municipio	Departamento	Focalizado 2013 (techo)	Focalizado 2014 (Techo)
47001	Santa Marta	Magdalena		
50573	Puerto López	Meta		\$ 23,966,000
52001	Pasto	Nariño		
52835	San Andrés de Tumaco	Nariño	\$ 2,631,285,000	\$ 719,938,640
52696	Santa Bárbara	Nariño		
52838	Túquerres	Nariño		
54001	Cúcuta	Norte de Santander	\$ 300,000,000	\$ 250,196,000
54800	Teorama	Norte de Santander		\$ 32,833,420
63548	Pijao	Quindío		
63594	Quimbaya	Quindío	\$ 17,595,000	\$ 13,285,000
66001	Pereira	Risaralda	\$ 188,340,000	\$ 173,055,000
68547	Piedecuesta	Santander		
70001	Sincelejo	Sucre	\$ 201,480,000	\$ 183,528,000
73283	Fresno	Tolima		
73001	Ibagué	Tolima		
76109	Buenaventura	Valle del Cauca	\$ 100,000,000	\$ 700,046,860
76001	Cali	Valle del Cauca	\$ 80,000,000	\$ 72,200,000
76275	Florida	Valle del Cauca		\$ 13,485,000
Total municipios		40	21	24

Fuente: Información administrativa UARIV

Más de la mitad de giros de AH inmediata en dinero se han pagado (63%) y el 29% están pendientes de colocación. Ahora bien, el hecho de que el 8% se reintegren, se traduce en fallas en la atención oportuna y la percepción de los hogares encuestados es que se demoró mucho más de lo que esperaba.

Ahora bien, un 27% consideran que el giro no llegó cuando efectivamente lo necesitaban, ocasionando restricción en la adquisición de alimentos y endeudamiento.

Cuadro 3.9 - Estado de pago y carácter oportuno del giro

Estado de pago y carácter oportuno del giro		%
Estado del pago	Pagado	63.0%
	Reintegro	7.9%
	Pendiente de colocación	29.0%
Para los giros con estado pagado, ¿reclamó el giro?	Si	98.5%
Este giro se demoró	Mucho menos de lo que esperaba	14.7%
	Más o menos lo que esperaba	17.3%
	Mucho más de lo que esperaba	68.0%
¿Considera que esta ayuda llegó cuando usted lo necesitaba?	No	27.0%
Si no llegó cuando lo necesitaba, ¿qué problemas le ocasionó la demora en la ayuda?	Se endeudó	41.9%
	Dejó de adquirir alimentos	63.9%

	Lo sacaron de donde vive	1.7%
	Consecuencias en la salud	4.7%

Fuente: Encuesta a hogares

Los canales a través de los cuales los hogares encuestados se enteran de que el giro está disponible para cobro son: consultando directamente en los puntos UARIV o mediante una llamada.

Para aquellos giros reintegrados, el 48% no se enteró de la disponibilidad del mismo y la razón de ello es que no volvió a preguntar.

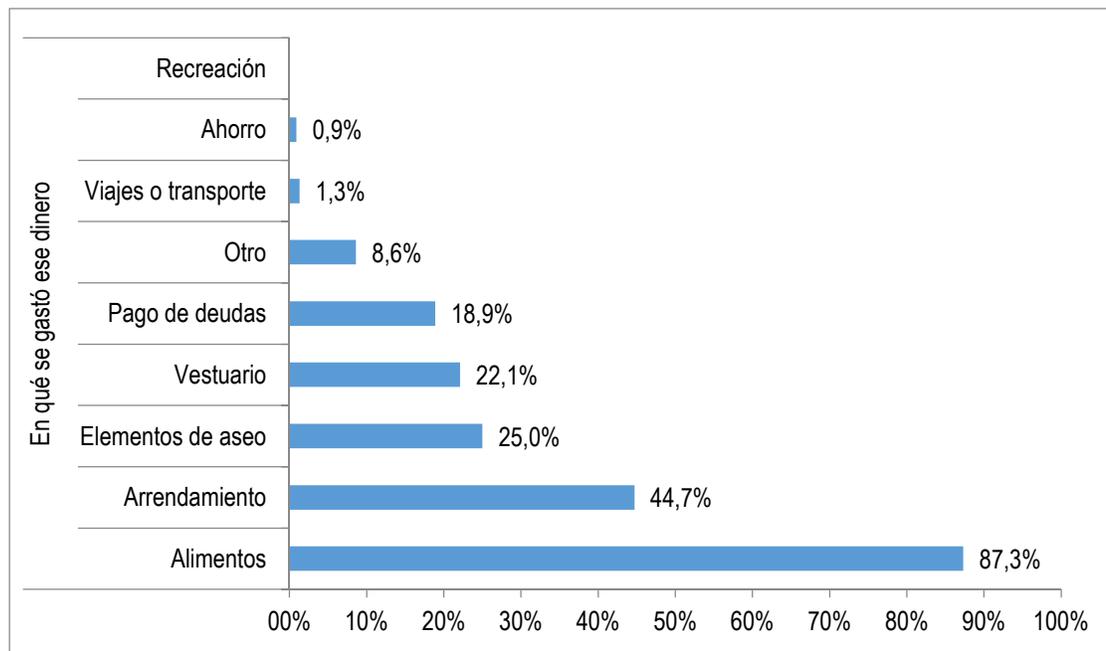
Cuadro 3.10 - Canal de respuesta y razón de reintegro

	Razón de reintegros	%
Cómo se enteró que estaba listo el giro	En la alcaldía	4.0%
	Quioscos	0.5%
	Atención directa en punto UARIV	59.9%
	Llamada telefónica	26.9%
	Comunicación enviada a la vivienda	0.9%
	Mensaje de texto	2.3%
	Otro	5.4%
Para quienes no reclamaron el giro, ¿por qué no lo hicieron?	No se enteró	44.7%
	No tenía identificación	2.7%
	Otros	52.6%
Razón por la cual no se enteraron	Cambió de teléfono	11.9%
	No dejó datos de contacto o eran erróneos	16.0
	No volvió a preguntar	68.4%
	Otro	3.7%

Fuente: Encuesta a hogares

El dinero recibido, en su mayoría fue usado para la compra de alimentos y el pago de arrendamiento, gastos que están en línea con el propósito de la política.

Figura 3.20- Usos de los giros de AH inmediata en dinero



Fuente: Encuesta a hogares

3.3.2 Evidencia cualitativa

De igual modo los hallazgos cualitativos presentados coinciden con lo manifestado por los diferentes asistentes a los grupos focales, quienes reconocen que el papel de la Cruz Roja ha sido fundamental para la Atención Inmediata, mientras que el ICBF y la UAO⁶ entran a jugar un papel posterior cuando se inician los trámites para la solicitud de la Atención Humanitaria. También están de acuerdo en que las Alcaldías de los diferentes municipios no se encuentran en condiciones para brindarles un servicio adecuado, y señalan que muchos funcionarios se encargan de estigmatizarlos por su condición. Adicionalmente indican que el tema político juega un papel muy importante en los municipios, haciendo que se agilice o se demore el pago dependiendo de la filiación política del solicitante, razón por la cual muchos acuden a ciertos movimientos políticos

⁶ Según lo tomado de las transcripciones de los GF con población víctima, todo el tiempo hacen referencia a la GUAU que se deduce es la UAO, dado que cuando van a hablar específicamente de la Unidad para las Víctimas le llaman la Unidad.

para que les ayuden con los trámites: “Yo he ido al Mira, al movimiento político y también a la UAO pero a la UAO no volví porque allá no le solucionan nada, en cambio en el otro lado sí”.

Otro aspecto importante en el tema de la solicitud de la Atención Humanitaria tiene que ver con la necesidad de acudir a terceros (tramitadores) para agilizar los pagos, ante lo cual la mayoría de participantes afirma estar de acuerdo porque según su propia experiencia o la de conocidos: “se ven los resultados” y también lo justifican porque haciendo la solicitud personalmente no han tenido la misma efectividad, debido a que desconocen los procedimientos a seguir y se desaniman porque los “ponen a dar vueltas” por varias oficinas..

“...mi hermana en menos de seis meses le llegaron las dos ayudas humanitarias y yo le dije como lo hace y ella me dijo un abogado le doy el 10% y me saca la ayuda humanitaria”

-Testimonio de participante en grupo focal de Medellín

En cuanto al presupuesto destinado por las Entidades Territoriales, desde la Subdirección Coordinación Nación – Territorio, se explican las diferencias territoriales según *‘la capacidad del municipio de financiar sus competencias, existen diferencias entre municipios y gobernaciones que se capturan a través de un Índice Global de Atención Humanitaria Integral que incluye volumen de declaraciones, capacidad administrativa y fiscal, capacidad territorial y categoría del municipio [sic]’*. En algunas alcaldías se evidencia, según el entrevistado, un mayor compromiso en términos de recursos a través de la figura de convenio, también hay ejemplos de gobernaciones que están mostrando compromiso como departamento. Según un funcionario de la UARIV, *‘la gran dificultad está en prever cuánto presupuesto se va a requerir para la atención inmediata [sic]’*.

Entre las dificultades percibidas en el nivel territorial, están aquellas relacionadas con la distribución de cargas o responsabilidades, donde los municipios llevan un enorme peso pero no cuentan con el respaldo de recursos necesarios para cumplir con sus compromisos según lo determina la normatividad vigente. Al respecto se enumeran las principales dificultades asociadas con los recursos:

- Se considera que la voluntad política del alcalde es importante porque asigna recursos. Se requiere más apoyo económico y recursos y que se conozca que el tema *“no es únicamente de forma, de prosa, de letra sino que termine reflejado donde interesa, en los presupuestos, en las vigencias anuales, en las vigencias municipales”*.
- Se es insistente en que más que un asunto de conocimiento de las competencias es de contar con recursos: *“...la ruta dice, después de haber declarado, el ente territorial lo tiene*

⁷ Testimonio de participante de grupo focal en Florencia

que atender, así lo dice la ley. Pero no se da, y si se da, es muy esporádico aquí en el municipio”.
Algunos perciben que debido a la falta de recursos se busca que la gente se canse de pedir.

En los municipios de menor tamaño por lo general la infraestructura, recursos humanos y financieros disponibles a nivel local no son suficientes tanto en demanda normal como en eventos. En municipios como Apartadó, Buenaventura, Rionegro y Túquerres, frente a las ayudas que entrega el municipio se considera que al proceso le faltan recursos y operatividad.

“No, yo creo que el presupuesto que se maneja no es el adecuado porque para la situación que vivimos en Buenaventura se queda corto en todo...” Entrevista a funcionario de Buenaventura

Sin embargo, se considera que los apoyos de subsidiariedad son una buena estrategia que cuenta con recursos que en ocasiones no alcanzan a ejecutarse en su totalidad como lo señalan en Apartadó, o resultan insuficientes debido a la gran demanda, como sucede en Rionegro.

“...En el caso de Rionegro sólo conocemos un acuerdo de subsidiariedad que es como por 40 millones de pesos es lo único que existe en este momento...es completamente insuficiente...si a diario seguimos registrando persona en el registro único de víctimas...porque por el contrario en vez de ir saliendo unos del sistema se sigue sumando y creciendo el sistema con víctimas entonces eso es insostenible por más dinero que le ponga el Estado....eso no va ser factible sostener esa bomba de tiempo en términos económicos...” Entrevista a funcionario de Rionegro

A pesar de considerar que el monto es muy bajo, existen otros municipios, por ejemplo Florencia, donde a los recursos de la Alcaldía se le agregan otras formas de ayudas desde la nación que les facilita ampliar la cobertura de atención a más familias desplazadas.

“...si por ejemplo el municipio de Florencia hubiese aplicado el mecanismo en dinero si se hubiera quedado corto porque en dinero el cupo no sé cómo lo establecen en Bogotá la unidad pero el cupo para Florencia fue de 30 millones de pesos entonces con 30 millones de pesos y si le dan 1 millón a cada familia sería para 30 familias y ya no hay más en el año entonces siento que en especie tiene más flexibilidad que en dinero un caso diferente en San Vicente y Cartagena porque en San Vicente si hubiese escogido por dinero le hubiesen podido girar hasta 135 millones ellos la solicitaron en especie y Cartagena 115 millones entonces de acuerdo como a la dinámica del desplazamiento...” Entrevista a Funcionario de Túquerres

En Medellín, no se da una manifestación específica frente a los recursos pero se insinúa la falta de oportunidad de la atención cuando se señala los largos tiempos existentes entre la declaración y la respuesta, así como la forma como se difieren los tiempos entre las solicitudes y las respectivas entregas de la ayuda.

3.4 FUNCIONES Y COMPETENCIAS

El Factor AHI-3. “Conocimiento adecuado de los funcionarios a nivel territorial sobre sus funciones y competencias en el marco de la atención humanitaria a la población desplazada.” se compone de los siguientes aspectos que se interrelacionan:

- Entendimiento de la política de atención humanitaria
- Claridad en las competencias institucionales
- Conocimiento de las competencias institucionales
- Existencia y conocimiento de la documentación de las funciones

En la atención humanitaria a la población desplazada es particularmente crítico que los funcionarios que se relacionan con las personas que buscan atención, presten el mejor servicio posible de manera que se minimicen las barreras, trámites y tiempos de espera para la obtención de la atención. Para esto se requiere que los funcionarios tengan claras las competencias de su entidad (Personería, Alcaldía, UARIV, ICBF, etc.), las competencias de las otras entidades y sus funciones propias.

El funcionamiento adecuado de este factor permite prestar una orientación adecuada, brindar información útil y evitar una revictimización debida a los costos de transacción y al costo social que significan las demoras en la obtención de la atención.

Las situaciones o barreras que pueden influir para que no se presente este factor de éxito son:

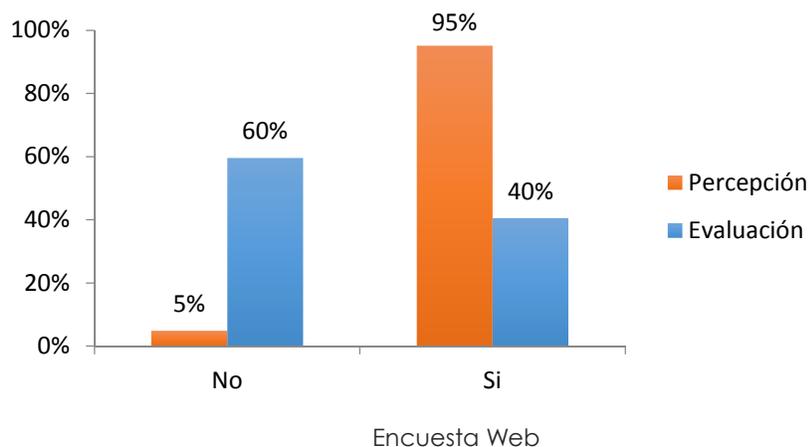
- Poca claridad en la asignación de competencias en las normas legales.
- Capacitación inadecuada o insuficiente de los funcionarios
- Percepciones erradas sobre la atención humanitaria como un servicio permanente y que debiera cubrir la totalidad de las necesidades de alimentación y alojamiento.

En lo que sigue de esta sección se explora, a través de la información recolectada en la evaluación, la forma en que este factor crítico está operando o no en el desarrollo del proceso de atención. En particular en esta sección se busca responder entre otras preguntas a:

- ¿Existe un correcto entendimiento en los funcionarios sobre el alcance de la atención humanitaria
- ¿Las entidades territoriales están cumpliendo con sus competencias en el marco de la atención humanitaria inmediata?
- ¿Las entidades territoriales conocen claramente sus roles y funciones (competencias) en el marco de la política de atención humanitaria?

3.4.1 Evidencia cuantitativa

Figura 3.21- Claridad en las competencias de los funcionarios de las alcaldías municipales en el marco de la política de Atención Humanitaria

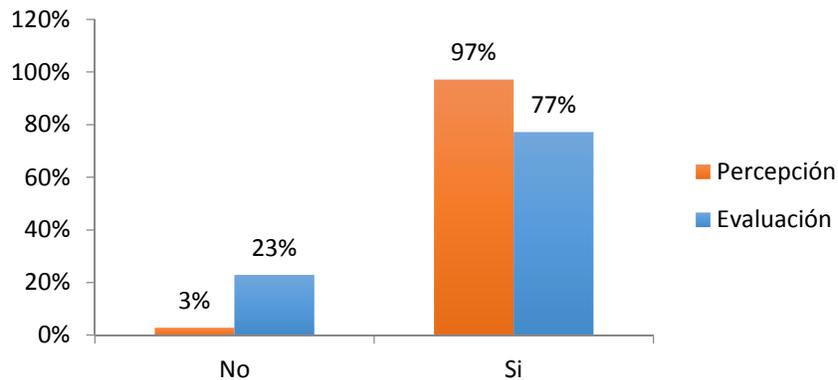


En cuanto a la claridad de las competencias de los funcionarios de las alcaldías y la Unidad en el marco de la Ley 1448, únicamente un 5% y 3%, respectivamente, declaró falta de claridad en sus competencias. Aun así, tan solo el 40% de los funcionarios de alcaldías y el 77% de los funcionarios de la Unidad obtuvo una calificación del 100% en la evaluación que se les realizó para identificar si verdaderamente conocían sus competencias. Dicha evaluación consistió, para las alcaldías, en identificar de una lista de competencias establecidas aquellas que efectivamente correspondían a su entidad en el marco de la política de Atención Humanitaria. Para los funcionarios de la Unidad, la evaluación consistió en emparejar competencias de todos los procesos que se llevan a cabo en el marco de la política, con sus respectivas entidades responsables.

Este resultado evidencia inconsistencias en la identificación y claridad de las competencias de las diferentes entidades en los procesos que componen la política de Atención Humanitaria. Se evidencia confusión en la división de roles y, sobre todo en los

funcionarios de las alcaldías, carencias al responder por aquellas funciones que les competen.

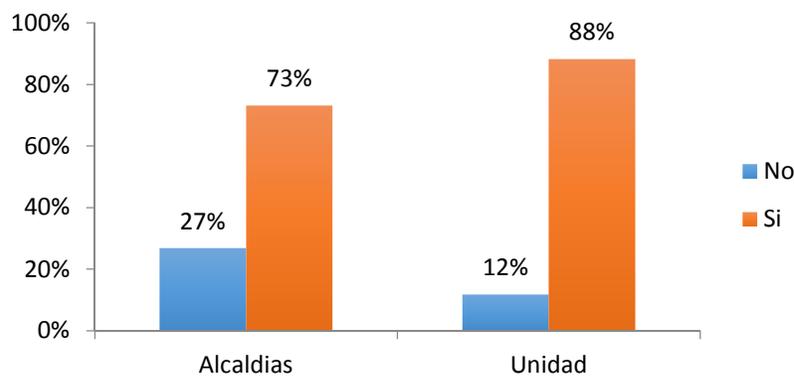
Figura 3.22- Claridad en las competencias de los funcionarios de la Unidad para las Víctimas en el marco de la política de Atención Humanitaria



Fuente: Encuesta Web

Por otro lado, un 73% de los funcionarios de las alcaldías aseguró contar con un manual o documento en el cual pueden consultar sus funciones y competencias en el marco de la Atención Humanitaria al igual que un 88% de los funcionarios de la Unidad de Víctimas.

Figura 3.23- Funcionarios que declaran contar con un manual o documento en el cual pueden consultar sus funciones y competencias en el marco de la Atención Humanitaria

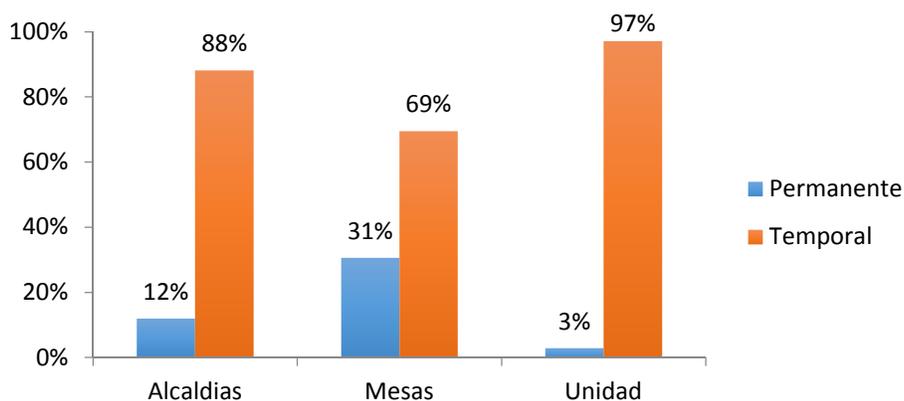


Fuente: Encuesta Web

Al indagar sobre la percepción de los funcionarios y líderes sobre la temporalidad de la Atención Humanitaria, el 97% de los funcionarios de la Unidad, y el 73% de las alcaldías, confirmaron conocer que la Atención Humanitaria es un apoyo que el Estado da a la

población en situación de desplazamiento de manera temporal. El 63% de los líderes, en su condición de víctimas, también señalaron conocer el carácter temporal de esta ayuda. Aun así, el 30 % de los líderes declararon considerar que la Atención Humanitaria es de carácter permanente, lo cual indicaría que estos no perciben esta ayuda como un apoyo transitorio en la búsqueda de superar su condición de vulnerabilidad, sino como un derecho de reparación por su condición de víctimas.

Figura 3.24- Percepción sobre el carácter temporal de la Atención Humanitaria



Fuente: Encuesta Web

3.4.2 Evidencia cualitativa

Frente a los cobros de los giros enviados, las opiniones de los participantes de los grupos focales están divididas; hay quienes indican que es muy fácil enterarse a tiempo de la fecha para acudir al banco, gracias a los mensajes de texto que reciben en su celular, pero también hay quienes indican que es una labor dispendiosa por lo que deben acudir a varias estrategias, como por ejemplo dejar su número de cédula a algún conocido que trabaje cerca al banco, o a alguien que tenga la disponibilidad de tiempo para estar acudiendo con regularidad para verificar en qué turno van, pero esto les genera desconfianza a algunos porque aseveran que se han presentado muchos casos donde estas personas informan a los delincuentes para que los atraquen luego de que vayan a cobrar como lo afirman en Buenaventura: *“hablando con gente de otras ciudades decían que los mandaban por ejemplo a la peor zona de la ciudad y que estaba habiendo muchos atracos ósea que hay gente que sabían que los desplazados van a cobrar los esperan y los roban acá pasa eso”*.

Sin embargo hay quienes defienden ese sistema de verificación a través del número de la cédula porque permite que vecinos o conocidos les avisen para no ir todos a invertir tiempo en esa gestión: *“la iglesia le avisa que uno manda a poner cuidado que no que van a poner una cartelera ahí y entonces uno lo manda con el número de cédula mío y listo”*⁸. En casos como estos agregan que muchas veces el tiempo que permanece disponible el giro no es suficiente porque deben desplazarse a otros municipios a cobrar y cuando llegan ya ha rebotado el dinero.

También comentan que algunas personas optan por acudir a las diferentes entidades encargadas de la atención a desplazados en el municipio para solicitar ayuda y que les “agilicen” el pago, pero estas actitudes no siempre generan buenos resultados, por lo que muchos desisten de la idea de acudir a preguntar por su giro, desanimados por tanto esfuerzo invertido.

En este punto algunas personas agregan que luego de varios meses de “abandonar” la idea del giro, se acercan de nuevo movidos por la necesidad dado que la mayoría de estos hogares carece de una fuente de empleo permanente, y encuentran que el pago ha sido “rebotado” a la UAO donde les informan que tienen todo su dinero acumulado.

Respecto a la destinación que se le da al dinero recibido, las respuestas son variadas, pero coinciden con lo recopilado por las encuestas, y principalmente se refiere a:

- Gastos de alimentación
- Pago de arriendo
- Compra de ropa para niños menores
- Pago de deudas

Adicionalmente hay quienes indican que debido a la falta de periodicidad de los giros, no cuentan con este dinero para su manutención porque igual deben “rebuscarse” para sobrevivir, sino que lo tienen como una especie de “ahorro” que en el momento que llega es usado para iniciar un negocio, o adquirir un computador para los hijos: *“La única ayuda que he recibido me sirvió mucho para el estudio de mi hijo para poderle comprar un computador”*⁹.

En las entrevistas realizadas a funcionarios de las entidades nacionales se considera que sí hay claridad en las competencias de las entidades territoriales en el marco de la atención humanitaria inmediata. Frente a la pregunta sobre si estas entidades conocen sus roles y funciones, desde la Subdirección Coordinación Nación – Territorio se menciona que a diferencia de las competencias asociadas a Atención Humanitaria de Emergencia y de

⁸ Testimonio de participante de GF en Santa Bárbara

⁹ Testimonio de participante de GF en Puerto López

Transición (alojamiento temporal) y reconociendo que hay disparidad en las respuestas desde los territorios, los municipios sí incluyen en sus Planes de Acción la Atención Inmediata dada la claridad que al respecto tiene la Ley 1448. No obstante, *‘el rol de los departamentos es muy marginal y también tiene competencias (...) los departamentos no juegan un papel importante [sic]’*.

En general se considera que frente a las competencias de las entidades territoriales, la mayor deficiencia es la caracterización, según el entrevistado de la Coordinación Nación - Territorio, *‘este año se han hecho varios énfasis en jornadas a nivel nacional con los enlaces (...) el mensaje este año es poder tener claro la mejor información posible, traté de dejar recursos para 2015 para necesidades más fuertes de focalización y caracterización [sic]’*. Acerca de la pregunta sobre la existencia de circulares operativas o manuales de procedimiento actualizados relacionados con la competencia de las entidades territoriales en Atención Inmediata, desde la misma Subdirección, se menciona la existencia de materiales que se divulgan entre los entes territoriales y el acompañamiento de un asesor en 120 municipios para la elaboración de los Planes de Acción Territoriales PAT, *‘el PAT es muy general en programas y proyectos, no tiene metas concretas, al mejorar el diagnóstico se puede determinar línea de base y metas, con qué recursos se va a atender, quien pone los recursos, de abajo hacia arriba, identifique su población, víctimas, qué puede hacer, qué no puede hacer y escale lo que no puede al departamento y luego a la nación [sic]’*.

En cuanto a la verificación del cumplimiento de las responsabilidades de la entidad territorial, la Subdirección mencionada pone de relieve el PAT como instrumento de planificación que se actualiza anualmente y que cuenta con un espacio de seguimiento (Comité de Justicia Transicional). Con el PAT, se espera que a través del tablero de control se evidencien los avances y las necesidades de los entes territoriales.

A pesar de los diferentes esfuerzos, se identifican desde los funcionarios dificultades en cuanto a la verificación de la responsabilidad de las alcaldías y gobernaciones. En las entrevistas se manifiesta la existencia de problemas para contar con el diagnóstico de necesidades de atención de la población víctima, la mala caracterización de la población y la planificación de los recursos tanto en los casos en los que es poco como en los casos en que es excesivo, lo cual conduce a una dificultad de planeación que se deriva en que la UARIV deba atender los desplazamientos, *‘para solucionarlo se construyó un instrumento de verificación de la vulnerabilidad en el territorio en el momento de la declaración, la idea es que el método de determinar la vulnerabilidad se estandarice, que les permita orientarse [sic]’*. Así mismo se considera la revisión de informes de riesgo, alertas tempranas y otros instrumentos para hacer el proceso de verificación, contando con el acompañamiento de la UARIV (desde la Subdirección de Prevención, Atención y Emergencias), quienes hacen capacitaciones para el uso de informes.

Aunque en los entrevistados en los territorios no hay una sola percepción generalizada para todos los municipios acerca del conocimiento y práctica de las competencias que presentan los funcionarios, si existe una opinión positiva acerca del esfuerzo que han

venido haciendo las instituciones para mejorar los procesos y estar alineados con la Ley, con las necesidades de las familias víctimas del desplazamiento y con los esfuerzos institucionales de coordinación.

En general se reconoce atención y cumplimiento a las competencias mediante un proceso de aprendizaje dentro de los municipios y de adaptación a los cambios que va demandando la normatividad. Como se señalaba anteriormente, la norma es el referente permanente y se busca ser conocedor y cumplidor de la misma. Como lo expresaran en Puerto López, en los casos en que se tienen dudas sobre competencias o procedimientos se reconoce que se pregunta.

“Si la ley 1448 del 2011 relativamente es nueva para las administraciones y en especial a esta administración le tocó empoderarse de la ley, asumir la ley y el decreto y el nuevo decreto que salió...”. Entrevista funcionario Puerto López

La visión positiva se encuentra particularmente en Apartado, Túquerres, Buenaventura, Puerto López y Florencia. Otros municipios no son tan optimistas en su percepción sobre la claridad en las competencias que corresponden a los funcionarios y las instituciones. En Santa Bárbara y Rionegro, por ejemplo, para los Personeros Municipales las competencias no están del todo claras para los actores responsables. En el último municipio, se considera que aunque la ley 1448 de 2011 es de obligatorio cumplimiento para los mandatarios locales lo que está estipulado se cumple con ciertos aspectos (por ejemplo, con la creación de un comité de justicia transicional) pero con otras no. Más que un conocimiento sobre qué le corresponde a cada uno, se requiere de una voluntad política por parte de la máxima autoridad territorial porque la atención requiere que se implementen acciones específicas dentro de los planes de desarrollo del municipio para brindar una adecuada atención inmediata. En este mismo municipio se anota que no es posible hablar de competencias sino se cuenta con una buena oferta institucional frente a las necesidades más apremiantes de las familias: en vivienda, empleo, productividad o emprendimiento.

“... entonces pareciera ser que las entidades no han comprendido bien el rol que tienen dentro de la política pública de atención a las víctimas y especialmente lo que les correspondería hacer desde la oferta institucional que deben ofrecer a esta población los comités de justicia transicional pareciera que se citan más por un compromiso de ley porque deben de citarse pero no se concretan acciones no se concretan rutas no se concretan proyectos entonces de alguna manera se convoca más a él para cumplir con la norma...” Entrevista institucional Rionegro.

Asociado con la formación y con las competencias está el temor en algunos municipios (Florencia y Rionegro) de volverse ‘muy eficientes’ y ser receptores de más personas o ser dejados solos en las responsabilidades que deben presentar los municipios circundantes.

“...pero nosotros desde el comienzo siempre hemos sido muy respetuosos de atender a las víctimas claro que eso nos ha traído consecuencias muy graves porque pasamos de un grupo de 100 personas diarias de atención a más de 300 personas diarias porque nos volvimos muy eficientes en la atención y eso nos trajo serias consecuencias en virtud de que los municipios de Florencia del departamento del Caquetá no asumen ese rol y esa responsabilidad y se la han cargado a Florencia de tal manera que Florencia tiene que resolver todas las situaciones y por esa razón estamos diciéndole a todos los alcaldes de los demás municipios que también es su responsabilidad la atención de las víctimas del conflicto a las personas que requieren de atención humanitaria inmediata.”. Entrevista funcionario en Florencia

3.5 COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

El Factor AHI-4. “Entidades estatales articuladas para la orientación y atención de la población desplazada a nivel territorial” se compone de los siguientes aspectos que se interrelacionan:

- Adecuada comunicación entre los actores institucionales locales
- Correcta coordinación institucional en los puntos de atención

La integralidad que la ley 1448 busca para la atención sólo se podrá lograr en el mediano y largo plazo si antes se hacen los esfuerzos correctos para lograr una acción articulada de las entidades y para ello es indispensable la coordinación y la comunicación. Este factor crítico es complementario al de conocimiento de competencias y es también importante para que se minimicen las barreras, trámites y tiempos de espera para la obtención de la atención. Para esto se requiere que los funcionarios (Personería, Alcaldía, UARIV, ICBF, etc.) tengan adecuados canales de comunicación y de intercambio de información.

El funcionamiento adecuado de este factor también permite puede prestar una orientación adecuada, brindar información útil y evitar una revictimización debida a los costos de transacción y al costo social que significan las demoras en la obtención de la atención.

Las situaciones o barreras que pueden influir para que no se presente este factor de éxito son:

- Inexistencia de canales formales de comunicación y/o de intercambio de información relevante.
- Falta de instancias formales de coordinación o de trabajo conjunto.

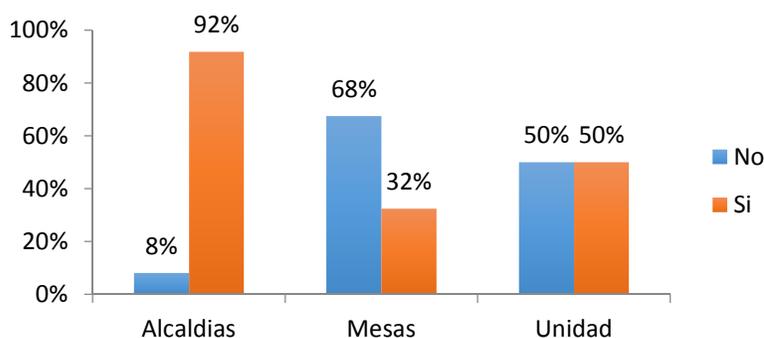
En lo que sigue de esta sección se explora, a través de la información recolectada en la evaluación, la forma en que este factor crítico está operando o no en el desarrollo del proceso de atención. En particular en esta sección se busca responder entre otras preguntas a:

- ¿Los actores institucionales tienen una adecuada coordinación en lo local?
- ¿Existe una adecuada comunicación entre las entidades?

3.5.1 Evidencia cuantitativa

Al preguntarle a los funcionarios de la Alcaldía, de la Unidad de Víctimas y de las Mesas de Participación acerca su percepción sobre la cobertura total o parcial de la Atención Humanitaria con respecto a las necesidades de subsistencia, no menos del 90% de ellos aseguran que sólo se debe cubrir una parte de las necesidades . Un 97% de los líderes de las mesas de participación respondieron que creían era sólo una parte, seguidos por la Unidad con un 94% y finalmente la Alcaldía con un 90%. Se podría concluir, que en su gran mayoría, los funcionarios tienen claro la definición de Atención Humanitaria que dictamina la ley.

Figura 3.25- Percepción sobre el nivel de articulación entre entidades en los centros regionales y puntos de atención, por actor

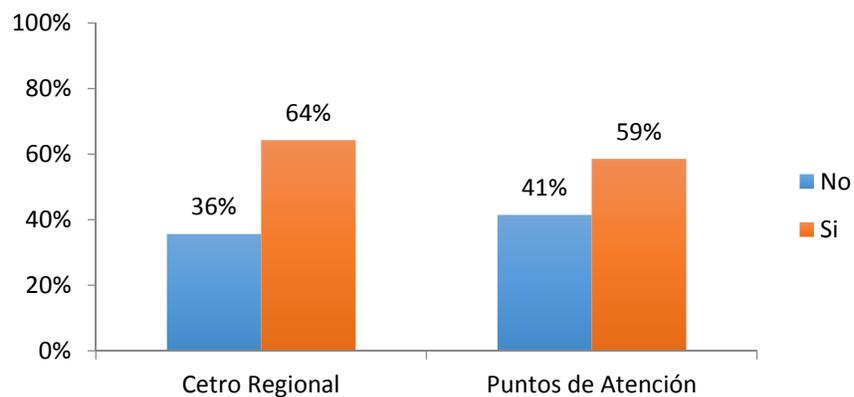


Fuente: Encuesta Web

Cuando se les preguntó a estos mismos 3 actores acerca de su percepción sobre el nivel de articulación entre entidades en los centros regionales y puntos de atención, sus respuestas variaron en gran medida. Sólo un 32% de los integrantes de las mesas de

participación consideran que si hay articulación a diferencia de la Alcaldía, donde un 92% de los funcionarios considera que si hay articulación. En cuanto a los funcionarios de la Unidad de Víctimas, las mitad de ellos respondió que sí. La misma pregunta expuesta anteriormente se les realizó a los funcionarios del centro regional y de los puntos de atención, donde un 64% y 59% respondieron que si había articulación, respectivamente.

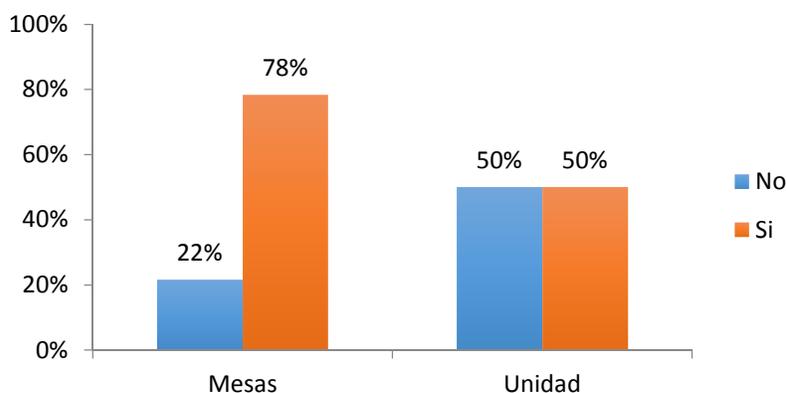
Figura 3.26- Percepción sobre el nivel de articulación entre entidades en los centros regionales y puntos de atención



Fuente: Encuesta Web

Al preguntarle a los líderes de las mesas de participación y a los Funcionarios de la Unidad de Víctimas acerca de su percepción sobre problemas de comunicación entre la Unidad de Víctimas y las entidades de orden municipal, un 78% de los líderes respondieron que sí lo que contrasta con un 50% de los funcionarios de la Unidad que respondieron que sí. Muchas de las respuestas obtenidas por parte de los funcionarios de la Unidad de víctimas se deben a una percepción generalizada de falta de voluntad política por parte de los funcionarios de las entidades de orden municipal, y los líderes de las mesas municipales que esto se debe más a un problema de articulación y flujo de información entre las entidades competentes.

Figura 3.27- Percepción sobre problemas de comunicación entre la Unidad de Víctimas y las entidades de orden municipal



Fuente: Encuesta Web

3.5.2 Evidencia cualitativa

La coordinación en los municipios no es vista como un problema esencial y por el contrario, ésta va asociada con el fortalecimiento de las competencias que se requieren. En general, se considera que entre los Enlaces Municipales y las entidades del Ministerio Público, como es la Personería, existe un trabajo ‘en llave’ que facilita la coordinación. Dos elementos que se resaltan en Túquerres, por ejemplo, son el contacto inmediato que hay entre los dos actores anteriores y la necesidad de coordinarse con entidades como el ICBF.

A pesar de la positiva percepción que existe en la coordinación entre los actores de la ruta, existe en algunos municipios, una percepción que tiende a ser crítica con la manera como algunos funcionarios atienden sus competencias, es el caso de Santa Bárbara, donde el personero anota que hay molestia con el hecho de estar tomando declaraciones sin ‘comprobar primero si son víctimas o no’. Esta situación no sólo genera descoordinación sino que según el personero, muestra dificultades con el conocimiento de las competencias.

“...yo no puedo negarle declaración a la gente que llega aquí...a las personas que vengan acá a declarar hay que prestarle atención y hay que mandarle la ayuda inmediata para que ustedes mismo le ayuden- y dice: que no que hay gente que dice mentiras y él dice: a mí no me importa pero nosotros necesitamos es atender a las víctimas. Nosotros no podemos decidir si es verdad o no...yo me encargo de hacer la declaración ya es la unidad la que va a mirar si lo aceptan o no lo aceptan”.
Entrevista funcionario Santa Bárbara

Estar coordinados se considera que es seguir lo que la Ley demanda de las instituciones dentro de las competencias que le corresponden a cada una. En la mayoría de municipios se hace referencia a procesos de coordinación entre la nación y los territorios, entre las entidades que están en los municipios y entre éstas últimas y otros actores como son las organizaciones sociales y los organismos de cooperación internacional (Florencia).

“... [se trabaja] con el acuerdo que tenemos con el municipio y la coordinación con la unidad, porque nosotros todo lo hacemos de la mano del gobierno. Porque estamos acá para fortalecernos. No estamos acá para sacar pecho y trabajar de manera independiente y que ellos ni sepan que hacemos eso no. Ellos [el gobierno nacional] saben exactamente qué hacemos entonces con el apoyo de la articulación y la unión que tenemos el esquema que existe es oportuno e integral...”. Entrevista Funcionario de Florencia

Con respecto a la coordinación nación- territorio, algunos actores entrevistados en municipios como Apartado y Rionegro señalan que es importante que la coordinación entre los actores nacionales pueda focalizarse mucho más a los municipios de forma directa.

“...Todo se hace a través de la unidad de víctimas. Debe haber mayor descentralización y que ya identificada la población que ha sido incluida, deberían coordinar con las administraciones municipales para que eso sea a través de la administración municipal, porque hay una cantidad de intermediarios, entonces todo el mundo promete y no hay nada concreto...” Entrevista funcionario de Apartadó

Frente a este tema la gran mayoría de personas desplazadas que asistieron a los ejercicios cualitativos coincidieron en afirmar que es un grave problema para el Gobierno Nacional no contar con información unificada en las bases de datos de las diferentes entidades encargadas de brindar atención a esta población.

No es claro el procedimiento que se surte al interior de las entidades luego que reciben la declaración, y no entienden cómo es posible que “se pierda o se borre” esta información, pero en todos los casos genera inconformidad y desconcierto por los trámites tan engorrosos en que se ven involucrados con tal de obtener la ayuda humanitaria.

De otro lado muchos indican que es necesario que el propio Gobierno les dé a conocer cuáles son sus derechos y sus obligaciones para generar conciencia en el buen manejo que se le deben dar a los recursos y eso debe ser una labor articulada a través de las diferentes entidades que hacen presencia en el territorio. Adicionalmente reclaman claridad en la

información y que se maneje “la misma versión” en las diferentes oficinas a donde acuden para saber con qué cuentan y cuál es el procedimiento adecuado para cada trámite: *“una persona capacitada que venga y nos oriente muy bien y nos enseñe a reclamar los derechos que uno tiene y se los den a conocer a uno”*¹⁰.

En las entrevistas realizadas a los funcionarios de entidades del orden nacional, desde la UARIV fue mencionado el cambio en el estudio técnico durante los años 2013 y 2014, como una respuestas o perfeccionamiento de los ejercicios iniciados desde el año 2012 con las entidades territoriales para la solicitud de apoyo subsidiario. Uno de los entrevistados explicó que la mejora consistió, *‘en la incorporación de nuevos criterios diferentes a los de dinámica del conflicto de años anteriores, número de declaraciones e índice de presión del municipio, más los de capacidad fiscal y administrativa [sic]’*, Desde la UARIV se hace actualmente la focalización y se le informa al ente territorial, enfatizando en que la solicitud se plantea desde la perspectiva de la corresponsabilidad, con la potestad que tienen los municipios de solicitar recursos

¹⁰ Testimonio de participante en grupo focal de Santa Bárbara

Capítulo 4

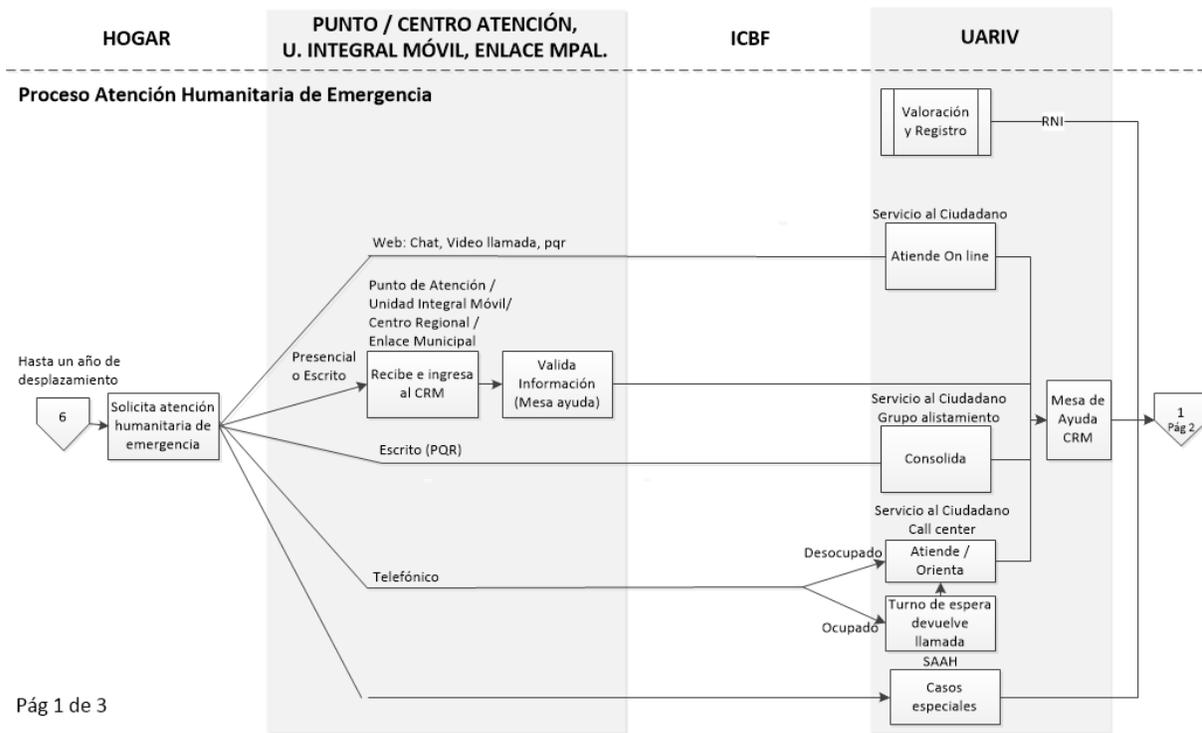
ANÁLISIS DEL MODELO ACTUAL EN REGISTRO Y ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA

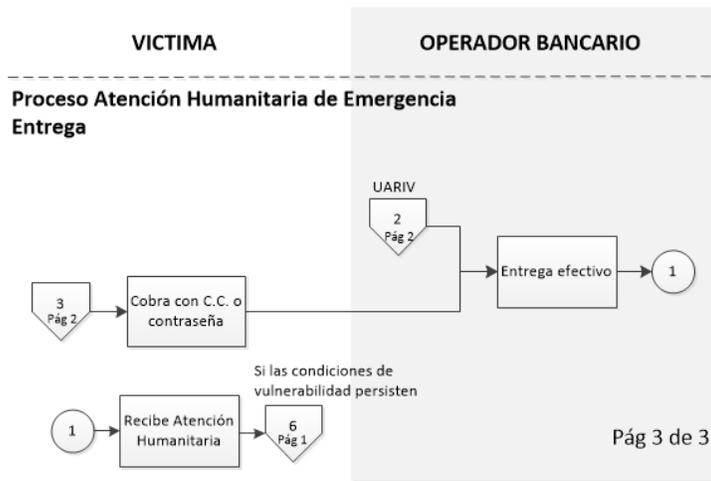
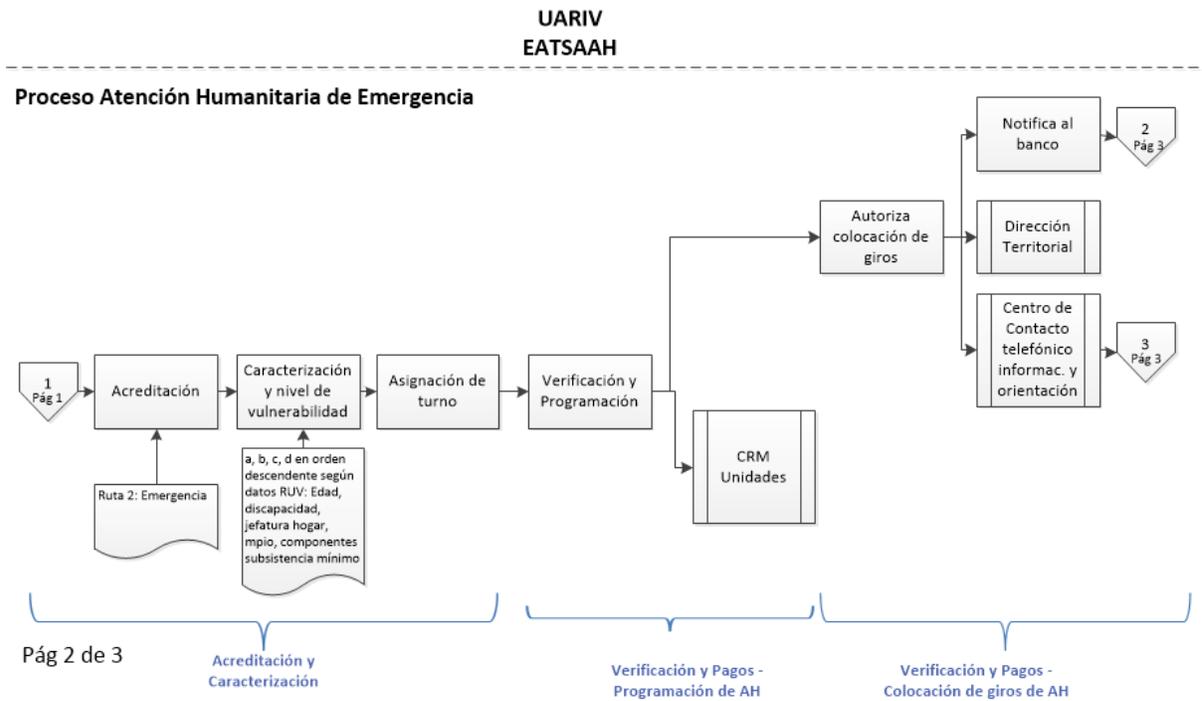
Este capítulo analiza los procesos y factores críticos asociados a la atención humanitaria de emergencia.

4.1 DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

De acuerdo a la Ley 1448 de 2011, la Atención de Emergencia es la atención humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entrega de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima. Los componentes de la atención de emergencia son alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio. La siguiente figura muestra el diagrama de flujo de proceso.

Figura 4.1- Proceso Atención Humanitaria de Emergencia





Fuente: D.4800/2011, Circular 001/2010, Resolución 03069/2010, Procedimientos Acreditación y Caracterización, Programación y Colocación, manual de usuario aplicativo, manual específico, Protocolo y entrevistas.

4.1.1 Flujos de proceso

En esta sección se presenta el análisis de los procedimientos de AH de Emergencia, los flujogramas correspondientes están incluidos previamente.

Para el análisis se revisaron los procedimientos del sistema de gestión de calidad del EATSAAH, el manual de usuario de aplicativo ACCES-ORACLE, el manual detallado de procesos por ruta, el Protocolo de Caracterización, Viabilización de Solicitudes, Asignación de Turnos y Colocación de Atención Humanitaria en las Etapas de Emergencia y Transición para Víctima de Desplazamiento Forzado y las entrevistas detalladas a la coordinadora de Acreditación y Caracterización y a la coordinadora de programación y colocación.

Al igual que para los demás procesos, se analizaron los procedimientos en cuanto a su organización, duración, recursos y operación, utilizando un cuadro de análisis que sigue el flujo del proceso, el cual incluye las siguientes columnas:

Descripción: Es la descripción de la actividad.

Responsable: actor señalado en la organización que realiza la actividad.

¿Automatizado? Si la actividad es rutinaria o sistemática y está automatizada, agilizando el procedimiento y mitigando el error humano.

Medio / Aplicativo: identifica la continuidad y preponderancia en el uso de las herramientas, que puede o no facilitar la operación.

Control de errores: Analiza en dos sentidos: i) Identificando si hay control sobre el ejercicio de las actividades y ii) identificando control de calidad del producto.

Información al Cliente final: el principio de transparencia puede convertir la información generada en los procedimientos, en un servicio inherente que se le presta a la población objeto. Se identifica cuando se comunica la información de interés.

Generador de Cuello de botella: Identifica las actividades que demoran o retrasan innecesariamente el procedimiento, malgastando recursos y obstaculizando su fluir, tales como: manejo de excepciones y particularidades no reglamentadas por Ley o decreto, actividades duplicadas o innecesarias, actividades rutinarias o sistemáticas que no estén automatizadas, devoluciones por error e inconsistencia.

El proceso de AH de Emergencia en la UARIV contempla los procedimientos de:

1. Acreditación y Caracterización
2. Programación de AH
3. Colocación de Giros de AH

Procedimiento de Acreditación y Caracterización

Su propósito es entregar turno de Atención Humanitaria o motivo de rechazo.

Organización

En este procedimiento trabajan tiempo completo 1 una persona, quién identifica plenamente el hogar para medir su vulnerabilidad y asignarle turno; más el coordinador del procedimiento para todas las rutas.

A continuación se presenta el cuadro de análisis.

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
	<p>Recibir la información de las personas a caracterizar por parte de</p> <p><u>SAAH</u>: Casos puntuales ruta 2 nuevos incluidos, por correo electrónico, solicitando generar turno y entregando la identificación y municipio donde requieren el pago, explicando por qué se debe atender. (como segunda escala de servicio al ciudadano, directa comunicación con la ET)</p> <p><u>RNI</u>: Nuevos incluidos. Lote diario de 950 personas. A veces por error llegan de ruta 3.</p> <p><u>CRM</u>: se descarga en Excel(r) ruta 2, con término para dar respuesta de solucionado o devuelto y las respectivas observaciones. (no se utilizan otros estados porque en este nivel ya se da respuesta). El cumplimiento de términos se controla con semáforo. Lotes diarios.</p> <p><u>PQR</u>: es el canal escrito. Se recibe en el correo de caracterizacion@unidadvictimas.gov.co con el debido archivo en Excel. Más de 2,000 personas diarias.</p>	Coordinador caracterización	No	Correo electrónico en Excel. Se cuenta con un formato particular por fuente de información.		NA	-Varios canales para recibir solicitudes - Multiplicidad de solicitudes
2	Envía al encargado de la ruta nuevos incluidos	Coordinador caracterización	No	Correo electrónico			
3	Descargar la información del CRM con una rutina automática en Excel.	Caracterizador	Si	CRM	Verifica que lo relacionado sea igual a los casos recibidos, si hay errores se reenvía al área que remite la solicitud.		
4	Verificar que la solicitud recibida cuente con los parámetros dados en el formato de caracterización.	Caracterizador	No	Excel	Procedimental		

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
	<p>Los parámetros son las variables requeridas para subir el archivo al Access, es imprescindible el documento de identidad.</p> <p>Si la solicitud SI cumple con los parámetros se pasa a revisar si cumple con los criterios.</p>						
5	<p>Si la solicitud NO cumple con los parámetros se debe devolver a la SAAH, RNI o PQR para su corrección respectiva por correo electrónico. Depende del área solicitante volver a remitir la solicitud para empezar desde 0 la validación.</p> <p>En el CRM se coloca el estado devuelto, para que la persona del nivel anterior verifique (El CRM maneja en AH 4 niveles: orientador, Mesa de ayuda (personas del nivel Nacional que verifican que los casos cumplan con los requisitos para la entrega de AH), Acreditación y Caracterización y Programación. y termina el procedimiento.</p>	Caracterizador	No	Correo electrónico Excel	Procedimental	Si	
6	<p>Verificar y evaluar que los solicitantes cumplan con los criterios reglamentarios para entregar la AH, · Ruta Nuevos Incluidos.</p> <p>Primero se acredita el documento de identificación, nombres y apellidos, cruzando con Registraduría, base de datos actualizada por medio de la RNI.</p> <p>Se continúa con el cruce de declaraciones, SIPOD y RUV, verificando grupos familiares para posterior medición de vulnerabilidad.</p> <p>Los criterios los tiene programado el aplicativo, por ej.: Que la solicitud del hogar deba corresponder al último desplazamiento, que los registros aparezcan en las bases, en caso de varias declaraciones se tome la más reciente, evalúa la fecha de desplazamiento y de inclusión en el RUV, según los criterios de cada ruta.</p> <p>En la gran mayoría coinciden los registros, las inconsistencias generadas por el aplicativo, se verifican con Registraduría y Fosyga, manualmente.</p> <p>Los motivos de rechazo emitidos</p>	Caracterizador	En parte, se hacen cruces automáticos y verificación manual de la información faltante y que no cruza.	Aplicativo. Manualmente casos para depurar.	Se verifican todos los rechazos		Desconfianza del aplicativo.

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
	<p>automáticamente por el aplicativo, se verifican en su totalidad, se devuelve a la dependencia que lo solicitó para que informe a la víctima al momento de responder la solicitud completa.</p> <p>El aplicativo también emiten rechazos administrativos; más de dos jefes, más de dos esposos(a), etc.</p>						
7	-Si la solicitud SI cumple continuar con los cruces de base de datos	Caracterizador	No				
8	-Si la solicitud NO cumple con los criterios se debe devolver, se arma la respuesta con los motivos pero no se envía hasta que los casos avalados surtan el procedimiento de programación para validar el turno; una vez ese procedimiento responda se envía la solicitud completa (con turnos y rechazos) al nivel anterior para que llegue al hogar solicitante.	Caracterizador	En parte	Por correo electrónico o CRM		Si	Aplazar la entrega de la respuesta facilita el control pero la demora.
9	Consultar en las diferentes bases de datos (RUPD, SIFA-JUNTOS, RUAF) la información del solicitante, para desactivar duplicados, calificar vulnerabilidad, desactivar por giro los últimos 120 días del grupo familiar, desactivar por trámite vigente en AHE, descartar personas en contributivo, y realizar procedimiento para nuevos incluidos.	Caracterizador	En parte	Aplicativo, manualmente casos de depuración		¿	Depuración manual.
10	<p>Verificar si el solicitante es viable para, asignar turno (se inicia en 1 cada año por ruta y letra de vulnerabilidad)</p> <p>Si la solicitud es viable se asigna turno.</p> <p>Internamente cuando varios caracterizadores manejan la misma ruta, piden turno para generar, pues hasta que no termine el aplicativo no puede generar otra persona.</p> <p>Prácticamente se debe esperar 1 día para generarlo, pues 1,000 registros demora de 2 a 3 horas para hacerlo.</p> <p>Los registros del lote avalados, se envía al procedimiento de programación para que confirmen el turno; cuando reciben la respuesta se comunican los turnos confirmados y el rechazo con motivo del mismo.</p>	Caracterizador	Si	ACCES y Excel(r) para informe del turno o rechazo	Existe un control de turnos y su estado, manejado en Excel.		No se permite generar turnos simultáneamente.
11	Si la solicitud NO es viable se envía el reporte con su respectivo motivo de rechazo.	Caracterizador	No	Excel		Si	
12	Reportar el turno generado a las dependencias que solicitaron la caracterización.	Caracterizador					

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
13	Remitir el correo con las solicitudes a las que se les generó turno, a la persona encargada en el procedimiento de pagos AH	Caracterizador			La actividad misma es para controlar que no se pase por alto la tarea, puesto que el aplicativo la tiene registrada.		
14	Enviar el archivo con la información obtenida del aplicativo con el turno asignado y/o motivo de rechazo a la SAAH, RNI o PQR. Del Aplicativo Access(r) se copia a Excel(r) y se adjunta al correo electrónico.	Caracterizador	No	Excel(r) y correo electrónico ICBF: FTP			
15	Cargar en el aplicativo CRM las respuestas con el turno y/o motivo de rechazo de su solicitud.	Caracterizador	No	Excel(r) y luego al CRM		Si	

¿Automatizado?

Las solicitudes llegan al EATSAAH por distintos canales o dependencias, teniendo que ser manualmente integradas por ruta y pudiendo ser automatizado para mayor eficiencia, evitando errores.

Debido a la calidad de la información en la que se basa el aplicativo, hace que se realicen controles adicionales, como por ejemplo se revisa manualmente la totalidad de los registros rechazados por no cumplir los criterios.

Medio / Aplicativo

No se cuenta con una base de datos integral para la AH en la UARIV, cada aplicativo tiene su base (CRM, ACCES-ORACLE, RUV y SIPOD), aunque están en una misma plataforma y por medio de la RNI, se está trabajando en unificar criterios para integrar las bases. Esto implica que para el EATSAAH la interoperabilidad sea manual, descargando los archivos en Excel, se deben revisar y volver a cargar al aplicativo destino, consumiendo tiempo en actividades menos importantes.

La asignación de responsabilidades a través de niveles de atención desde el hogar coordina la comunicación entre dependencias eficientemente. El CRM aporta en gran medida esta función.

El aplicativo de caracterización tiene contemplado el cruce de datos automático necesarios para acreditar, caracterizar y calcular vulnerabilidad, pero por inconsistencia en las bases de datos emite listados para ser analizados manualmente por el usuario de la aplicación, demorando el proceso.

Los consecutivos del CRM y del aplicativo ACCES se deben conciliar, restringiendo la generación automática de turnos, de manera que solo permite un procesamiento a la vez; la generación de turnos para la ruta 3 puede durar 6 horas, por lo que su procesamiento se deja a un lado dando prioridad a la ruta 2.

El aplicativo soporta por solicitud como máximo 2.500 casos, de manera que se pueden procesar de 2 a 3 solicitudes diarias, dependiendo de las verificaciones que se deban hacer.

Control de errores:

En este proceso no se puede seguir con información incompleta para hacer los cruces en la caracterización, el mismo aplicativo no lo permite, y por ello los distintos controles.

Información al Cliente final:

El hogar destinatario de la AH conoce del turno o rechazo después de realizar los procedimientos de acreditación y caracterización y de Programación. Las solicitudes rechazadas no se informan al momento de identificar el motivo, el cual pudo haberse identificado desde el principio, debido a que se informa por lote y no por caso individual.

Generador de Cuello de botella

Cuando las personas solicitan lo mismo por distintos canales, son todos atendidos por el procedimiento hasta identificar su duplicidad, aumentando la carga de trabajo por tratarse de un error ya que se revisan todos los rechazos.

Duración

La siguiente tabla presenta los días promedio y la Mediana del procedimiento de Acreditación y Caracterización por año y nivel de vulnerabilidad.

Cuadro 4. - Días Promedio por Ruta y Año.

Ruta	2012		2013		2014	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
2A	9	7	6	4	1	1
2B	8	6	6	4	1	0
2C	8	6	6	4	1	0
2D	7	6	5	3	1	1

Fuente: UT con base en Base de pagos - UARIV

- El tiempo del procedimiento se ha venido reduciendo desde 2012 hasta llegar a tener en promedio un día, independientemente del nivel de vulnerabilidad, siendo consistente con la prioridad de la ruta. Factores que pueden influir en esta mejoría son: En el aplicativo se han venido automatizado algunos procedimientos donde se hacían verificaciones manuales.
- Contratación de personal adicional.
- Ahora se manejan los grupos desde un solo equipo, logrando una mejor comunicación y relación con los procesos.
- Al estar las personas asignadas por ruta, se han prácticamente especializado, lo que hace que fluya con mayor rapidez el trámite. El comportamiento para las otras rutas es similar, la información se presenta en el capítulo de Transición.

Verificación y Pagos – Programación de Atención Humanitaria

El procedimiento de programación cuenta con 10 personas, una persona que coordina y hace el proceso de marcación de colocación y 9 para la programación de las atenciones en tiempo parcial aproximadamente de 60%, la distribución de tareas se realiza por cantidad de solicitudes.

En el 40 % se realizan otras actividades financieras, cruces de información e informes: Seguimiento financiero con el banco, control de pagos y reintegros, informes de gestión para DNP, proyección de los giros, cruce de bases de datos según solicitud de SPAE, juez, ente de control, Dirección territorial, PQR, etc., cierre diario de turnos, estadísticas a solicitud.

La persona que coordina hace seguimiento y control de todas las actividades, apoyada por la herramienta que le permite monitorear lo que hace cada programador de giros. Uno de los Programadores asigna las solicitudes entre todos, tramita los pagos del proceso de subsidiaridad y envía a ICBF los casos de extrema urgencia que le corresponde, los demás 8 son programadores.

A continuación se presenta el cuadro de análisis del procedimiento

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
1	Recibir las solicitudes de AH, procedimiento acreditación y caracterización	Programador		Excel Correo electrónico			
2	Radicar la solicitud en el aplicativo y asignar a cada uno de los programadores, para iniciar el proceso de trámite. Se hacen hasta tres asignaciones diarias a medida que van llegando.	Programador asignado	No	Aplicativo (Access-Oracle) Correo electrónico	Correo para indicar la asignación en el aplicativo.		
3	Identificar según el RUV al Grupo familiar identificando jefe de hogar como titular del giro y Estado en el Registro (Incluido). La AH se entrega de acuerdo a las personas incluidas en la declaración viable.	Programador	En parte Cruce automático y depuración manual.	Aplicativo (Access-Oracle)	Verificación datos de identificación aleatoria.		La identificación del jefe de hogares compleja.
4	Si no se logra identificar el jefe de hogar se rechaza la entrega, devolviendo la solicitud por donde llegó, hasta que en el Registro se haga una corrección o aplique una novedad; mientras tanto se aplaza la entrega. Para las acciones constitucionales se definió recientemente un protocolo, de manera que se envía directamente a registro cuando sea su responsabilidad, de acuerdo a la tipificación de errores. Esta rutina se aplica en caracterización.	Programador	No	Excel		Opcionalmente cuando no se puede solucionar en los niveles previos antes de llegar al hogar.	Demora en el servicio y desmejoramiento de la atención.

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
5	Ejecutar botones de depuración Automática, para iniciar la verificación de los pagos realizados, desactivando los registros duplicados y permitiendo entregar una sola ayuda por grupo familiar.	Programador	Si	Aplicativo		NA	Puede consumir hasta 20 minutos
6	Verificar la recepción de ayudas humanitarias en los últimos 90 días, solicitudes en tránsito, reintegros, subsidio de vivienda y alimentación con ICBF para cada grupo familiar, calculando valores para la cantidad determinada de beneficiarios, hasta 5 personas. Si el solicitante recibió ayudas, no se aprueba el giro y una vez programadas las ayudas para los demás hogares del mismo lote, se responde con el motivo del rechazo.	Programador	En parte, se solucionan los casos reportados 50%	Base de Datos Access. Excel			
7	Si el solicitante NO recibió ayudas se pasa a homologar municipios y calcular cantidad y valores programados, verificando los valores complementarios del Sistema de Familias en Acción para descontarlos.	Programador	En parte, la reubicación se elige manualmente.	Base de Datos Access. Excel		Si cuando se responde la solicitud	Errores en bases fuente de información
8	Generar el resultado de las depuraciones, validaciones, y valores calculados: tramitados, solo programados, solo rechazados con su motivo, identificando hogar, componentes, valor y lugar de colocación.	Programador	En parte, se habilita las opciones.	Base de Datos Access. Excel			
9	Enviar correo con un archivo en Excel(r) con las ayudas encontradas durante el proceso de depuración, con los motivos de rechazo y con las ayudas viabilizadas para	Programador	No	Excel(r)		Si	

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
	pago, a los encargados de caracterización y a los encargados de colocaciones.						
10	<p>Informa al ICBF los casos de extrema vulnerabilidad C y D para que sean priorizados.</p> <p>El ICBF puede descargar a diario los demás casos con vulnerabilidad C y D, que le corresponde.</p>	Programador asignado	No	Excel(r)			
11	Realizar el cierre de las solicitudes cambiando al estado Tramitado.	Programador	No	Aplicativo			

¿Automatizado?

Los municipios de los registros avalados que no se ubiquen en las sucursales del banco, se reubican manualmente, generando riesgo de error. Por otro lado, es el hogar quien debe seleccionar desde el comienzo, el municipio donde el banco tiene sucursal.

Medio / Aplicativo

Bien que la RNI trabaja en el control de calidad de las bases de datos fuente, se han recibido desacatos al no asignar el componente de alojamiento, estando aplicado el subsidio en la base de datos de Fonvivienda.

Control de errores:

No obstante en el procedimiento de Acreditación y Caracterización se revisa la identificación del grupo familiar, se cuenta con un punto de control para evitar que haya errores y el banco no pueda pagar, realizando una verificación aleatoria (con Registraduría).

Información al Cliente final:

Surtido el procedimiento de Programación y confirmados los turnos, el flujo de proceso se devuelve a caracterización para cargar el lote completo en el CRM o en los archivos para las distintas dependencias. Desde este proceso no se informa directamente al cliente.

Generador de Cuello de botella

La identificación del jefe de hogar o la persona a nombre de quien se va a hacer el giro, se toma de la declaración que se identifique como viable en los registros SIPOD y RUV, para ello existe un protocolo que está incluido en el aplicativo, después del proceso automático se generan varios casos inconsistentes que deben resolverse manualmente y aplicando el protocolo, complicando la labor y aumentando el riesgo de error.

Cuando no se logra identificar el jefe de hogar, debido a que en el FUD no se obliga a incluirlo si éste no resulta afectado, se devuelve la solicitud hasta que en registro se haga la corrección o aplique una novedad, demorando la atención y teniendo que volver en algunos casos al hogar, quien ya había entregado información, desmejorando la atención.

La aplicación de las competencias del ICBF se ha limitado a duplicar los procesos de caracterización, programación y colocación que realiza la UARIV, aumentando innecesariamente actividades de coordinación.

Duración

La siguiente tabla presenta los días promedio y la Mediana del procedimiento de Programación de AH por año y nivel de vulnerabilidad.

Cuadro - Días Promedio por Nivel Vulnerabilidad y Año.

Ruta	2012		2013		2014	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
2A	2	1	1	1	0	0
2B	2	1	1	1	1	1
2C	3	2	1	1	1	0
2D	2	1	1	1	1	0

Fuente: UT con base en Base de pagos – UARIV

En el 2014 la mitad de los casos de AH de emergencia quedan programados en el mismo día, es un tiempo que no genera cuello de botella.

Verificación y Pagos – Colocación de Giros de Atención Humanitaria

El producto final de este procedimiento son los giros a las solicitudes avaladas y notificaciones para su colocación y cobro.

Organización: Participa el mismo coordinador del proceso de Verificación y Pagos – Programación de AH y hay una persona encargada del procedimiento de colocación de todas las rutas, que hace las veces de enlace entre los funcionarios de la entidad (recibiendo quejas) y el banco.

A continuación se presenta el cuadro de análisis:

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
1	Verificar los pagos colocados con el ICBF y con subsidiaridad	Coordinador verificación y pagos	No	Se toma el informe del aplicativo. Excel			
2	Diariamente, de acuerdo a la disponibilidad de caja se hace una marcación consecutiva de prefijos a las solicitudes, indicando la fecha y dándole prioridad a acciones constitucionales, luego a casos de extrema vulnerabilidad y recién incluidos. Se identifican los casos de acciones constitucionales y extrema vulnerabilidad que ya estén en fila, para anular el turno en otra ruta.	Coordinador verificación y pagos	No	Excel			Se puede automatizar. Turnos acumulados.
3	Generar en la base de datos de EATSAAH la orden de pago asociada al número de giros colocados por el profesional del mismo equipo.	Encargado Colocación	En parte				
4	Generar en la base de datos las tablas: Origen, Informe de Componentes y el Archivo Plano; para la generación del archivo en Excel. Exportar		En parte	El archivo plano se ajusta manualmente.			
5	Verificar que las variables de control no contengan: - Cédulas duplicadas. - Cédulas en cero o vacías. - Tarjetas de identidad. - No Nombres vacíos		En parte		Procedimental		

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
	- Primer apellido vacío - Valores en cero. - Valores superiores a \$1.908.000. - Municipios de giro sin código de oficina. De lo contrario se devuelve la solicitud a Programación de Ayuda Humanitaria. Si la solicitud cumple pasa a asignar los códigos del municipio Si la solicitud NO cumple se debe devolver y termina el procedimiento.						
6	Asignar (en el archivo de Excel) los códigos de municipio correspondientes a pagos diarios para las ciudades de Bogotá y Medellín (4 oficinas); atendiendo el número de giros disponibles diariamente en sus respectivas oficinas.		No	Excel			Adición de actividad por restricción del aplicativo.
7	Guardar el archivo de Excel(r) Archivo Plano-como un archivo de texto delimitado por tabulaciones, dentro de la estructura acordada, para cargar al intercambio seguro del Operador Bancario para su respectiva validación.		No	Excel			
8	Enviar memorando de la DGSH dirigido al área Financiera de la Unidad autorizando la colocación de los giros y este a su vez oficia al Operador Bancario para debitar las ayudas humanitarias de la cuenta del convenio. El banco dispersa los recursos para estar disponibles al cobro al día siguiente.		No	Word, Orfeo (SGD) y Correo electrónico			Limitación en los giros diarios.
9	Notificar mediante remisión de orden de pago diario a los Enlaces ICBF los casos de extrema vulnerabilidad; y Centro de Contacto Telefónico de información y Orientación de la Unidad.		No	Correo Electrónico	Control procedimental	Si	
10	Notificar los pagos correspondientes a la colocación de giros del día a las Direcciones Regionales ordenado por el municipio de atención y número de documento de la persona a quien se tramita el pago, para que sea publicado.	Programador asignado	No	Combinación de correspondencia.	No hay control ciudadano.		

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
11	Actualiza la base de datos de los pagos y reintegros del operador bancario e ICBF.	Programador asignado	No	Base de Datos Access			Errores en el municipio de colocación

¿Automatizado?

La actividad de elegir las solicitudes programadas para colocación de acuerdo a la disponibilidad de recurso financiero es perfectamente automatizable, liberando tiempo y reduciendo riesgo de error.

Medio / Aplicativo

El aplicativo está limitado a un código de sucursal por ciudad, agregando una actividad que podría ser automática, al procedimiento para asignar códigos a las sucursales de Bogotá y Medellín.

Control de errores:

Este procedimiento es prácticamente de trámite y controla que los datos de entrada sean consistentes y permitan la colocación.

Para asegurar la diligencia del ICBF en el pago de casos de extrema vulnerabilidad, se le notifica por correo electrónico, no obstante lo puede consultar en el aplicativo.

Información al Cliente final:

La información sobre el giro se realiza directamente al hogar desde el Centro de Contacto Telefónico de Información y Orientación de la Unidad y a través de la publicación en el Centros o puntos de atención regionales. No sobra informar formalmente a los receptores de la solicitud, como SAAH e ICBF para subsanar cualquier eventualidad.

No se cuenta con un procedimiento regular para informar al hogar sobre el cálculo de los montos.

Generador de Cuello de botella

No obstante la ruta de recién incluidos es prioritaria, eventualmente queda unos días en cola cuando los recursos disponibles y las solicitudes por acciones constitucionales y casos especiales no lo permite.

Cuando no se cuenta con restricciones de efectivo, se tiene la limitante con el operador actual de poder colocar hasta 2.500 giros diarios, produciéndose la acumulación de turnos por un agente externo.

Cuando en la solicitud informa mal el municipio. Si entró por Acción Constitucional se anula. Si no, el CRM puede solicitar la reubicación y entra en cola, se espera a que se cierre el lote. Se rechazan 45 giros por mes. ¿Falta de información al hogar, advirtiendo actualizar si se cambia de municipio?

Duración

La siguiente tabla presenta los días promedio y la Mediana del procedimiento de Colocación de Giros desde que se asigna el giro hasta la fecha de pago.

Cuadro - Días Promedio por Nivel Vulnerabilidad y Año.

Ruta	2012		2013		2014	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
2A	16	13	12	8	14	10
2B	16	13	13	9	21	22
2C	16	13	13	8	21	22
2D	23	24	16	12	17	14

Fuente: UT con base en Base de pagos – UARIV

Durante la entrevista se encontró que el procedimiento de colocación puede realizarse en un mismo día y al siguiente día el operador bancario ya lo tendría disponible para cobro, el resto de días corresponde a la dinámica local para informarse del giro y cobrar la AH, se observa como las rutas 2B y 2C se acercan al tiempo límite antes del reintegro.

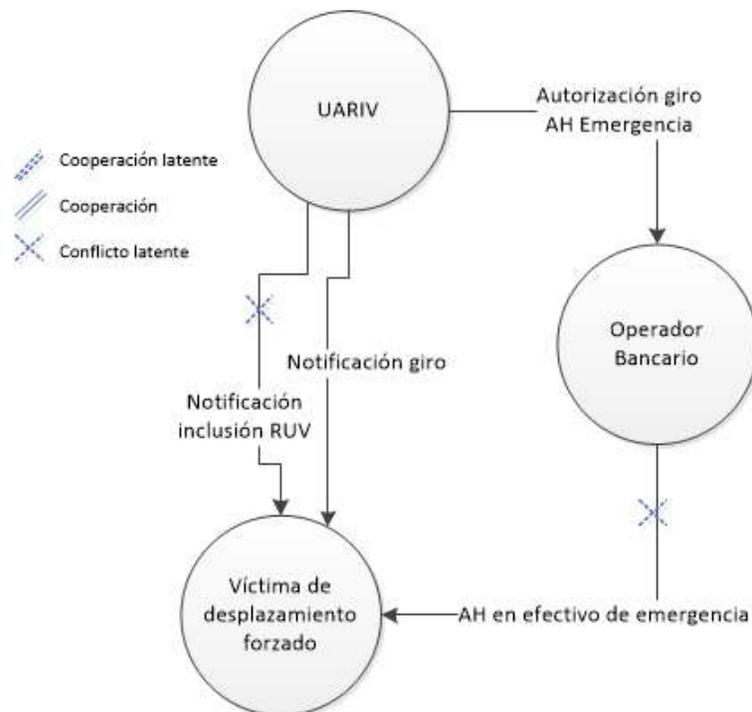
4.1.2 Flujos de información entre actores del proceso

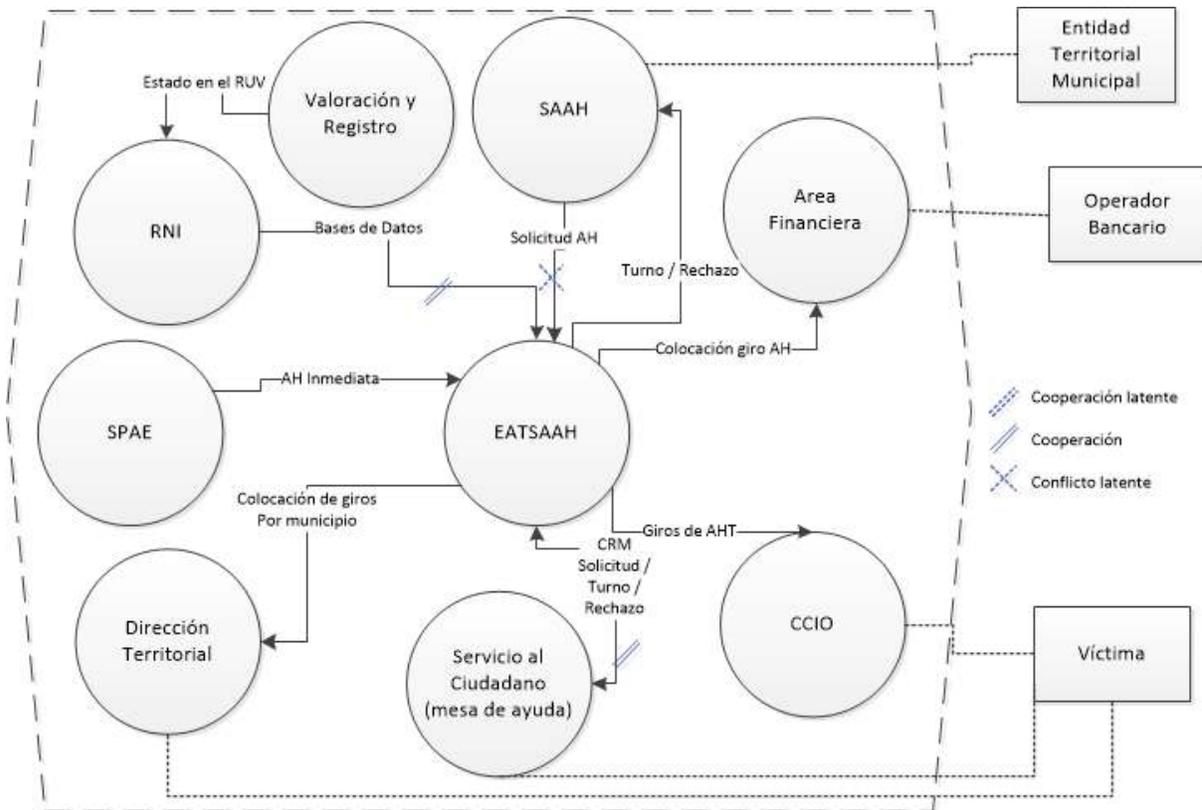
En esta sección se presenta la relación de información entre los actores que intervienen en el proceso de AH de Emergencia, previa descripción general de la competencia de cada uno en el proceso.

UARIV: Acredita y valora los nuevos incluidos en el RUV cuyo hecho victimizante haya ocurrido dentro del año previo a la declaración, para brindarles los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio.

Operador Bancario: Entrega la AH de emergencia en efectivo a los hogares, de acuerdo a las indicaciones y autorización de la UARIV.

Las siguientes gráficas presentan el flujo de información entre los actores y entre unidades dentro de la UARIV, identificando en dichas relaciones cuando se presenta cooperación, cooperación latente, conflicto latente o conflicto, de acuerdo al análisis y a la información entregada en las entrevistas de procedimientos y la identificación de factores críticos.





Las relaciones con el hogar víctima están en situación de conflicto latente; las falencias en los datos de contacto incluidos en el FUD afecta la notificación de la inclusión o no en el RUV y del pago girado. Cuando el jefe de hogar no se encuentra registrado al no ser afectado por el hecho victimizante declarado, repercute en el proceso de programación del pago por la búsqueda de destinatario de giro. Además son motivo de conflicto latente, la demora en recibir la respuesta de inclusión o no en el RUV y la proporción de reintegros en la colocación.

Debido a que el proceso de AHE funciona con los mismos procedimientos que AHI, los demás hallazgos son los mismos:

La restricción en la ubicación de las sucursales del banco y en los días de entrega del efectivo corresponde a un conflicto latente con el hogar víctima, el cual se ha mermado con la inclusión de corresponsales.

Con respecto a las interrelaciones dentro de la UARIV:

Se identifica un conflicto latente, menor para la AHE que la AHI, por la diversidad de dependencias (RNI, SAAH, CRM) canalizadoras de la recepción de solicitudes que se integran manualmente aumentando tiempo de procesamiento y riesgo de error.

Se identifica cooperación latente por la labor del RNI en integrar en la UARIV las bases de datos de AH (ACCES-ORACLE, RUV, SIPOD, CRM, ASTREA) y por la función del CRM al controlar la ruta de responsabilidades y hacer seguimiento.

4.1.3 Cuellos de botella

Del análisis detallado de los procedimientos se encontraron cuellos de botella, enunciando a continuación los más relevantes entre ellos:

La interoperabilidad entre las bases de datos disponibles en la Unidad para las Víctimas (CRM, ACCES-ORACLE, RUV, SIPOD) para la acreditación y caracterización es manual, consumiendo recursos.

El aplicativo Access-Oracle, si bien organiza y apoya los procesos de AH dentro de la UARIV, tiene limitantes menores como:

- Desconfianza en la calidad y cruce de las bases fuente, agregando puntos de control manual que aumentan el riesgo de error humano.
- La generación de los turnos no es simultánea, especialmente en las rutas 2 y 3, causando demoras.
- Soporta como máximo 2.500 casos por lote, limitando el procesamiento diario.
- Se limita a un código de sucursal por ciudad, adicionando actividades al procedimiento.

La información sobre cálculo de montos o restricciones de ubicación de las sede del operador, no es fácilmente accesible por el usuario, para que pueda tomar decisiones.

4.1.4 Identificación de factores críticos

Los factores críticos identificados y analizados para los procesos relacionados con los procesos de registro y atención humanitaria de emergencia son los siguientes:

- Factor AHE-1. Disponibilidad de información veraz y actualizada sobre la población objeto de la política.
- Factor AHE-2. Capacidad de adaptación a los cambios en la estructura del hogar
- Factor AHE-3. Registro y notificación de inclusión oportunos.
- Factor AHE-4. Información adecuada y oportuna sobre el giro de la atención

A continuación se explica cada uno de estos factores críticos de éxito, y se evalúan las evidencias provenientes de la información recolectada que permita conocer si el proceso

cuenta con estos factores de éxito, como están funcionando o si existen barreras que los limiten.

4.2 CALIDAD DE LA INFORMACIÓN DE REGISTRO

El Factor AHE-1. “Disponibilidad de información veraz y actualizada sobre la población objeto de la política” se compone de los siguientes aspectos que se interrelacionan:

- Existencia de procedimientos eficaces de validación y verificación para contar con información completa y veraz sobre los datos de identificación, caracterización y contacto de la población objeto de atención.
- Adecuados y suficientes canales para la actualización de los datos de contacto e incentivos correctos para estimular su actualización permanente

La calidad de la información disponible sobre la población desplazada es crucial para asegurar que la política de atención humanitaria cumple con su objetivo. Si existe información de identificación y/o contacto precisa y actualizada, se puede garantizar que la acción del Estado dirigida a garantizar la subsistencia mínima llegue a quienes la necesitan en el momento en que más la necesitan. Con una buena calidad de la información se fortalece continuamente el vínculo entre el ejecutor de la política y el receptor de la misma haciéndola más eficaz y efectiva. Por otra parte si existe información precisa y actualizada que permita caracterizar y entender el grado de vulnerabilidad de la población a atender se puede garantizar una atención diferencial que haga mayores esfuerzos para garantizar el derecho a subsistir de las personas con mayores factores de vulnerabilidad y con mayores carencias.

Las situaciones o barreras que pueden influir para que no se presente este factor de éxito son:

- Cambios frecuentes en la información de contacto de la población
- Poca conciencia por parte de la población de la importancia de ser ubicable por parte del Estado para obtener beneficios y garantías para el goce de sus derechos
- Bajos niveles de interoperabilidad o restricciones al intercambio de información con otros sistemas y bases de datos que contienen información relevante (autismo informático).

En lo que sigue de esta sección se explora, a través de la información recolectada en la evaluación, la forma en que este factor crítico está operando o no en el desarrollo del proceso de atención. En particular en esta sección se busca responder entre otras preguntas a:

- ¿La información disponible es suficiente y adecuada para ubicar a los hogares?
- ¿La información disponible es suficiente y adecuada para la caracterización de los hogares?

4.2.1 Evidencia cuantitativa

Tomando la información reportada en la base de pagos de la RNI, al menos el 22% de los registros no cuentan con dato de contacto.

Figura 4.2- Datos de contacto en base de pagos



Fuente: Base de pagos - UARIV

Con base en la información obtenida en la recolección de encuestas a hogares, el 45% de los registros de la muestra tenían datos de contacto desactualizados, donde la mayor parte se debe a datos de localización incompletos o erróneos.

Tanto la no existencia de datos de contacto como su desactualización, afectan de manera negativa el acceso a la AH.

Cuadro 4.1 - Datos de contacto desactualizados

	Datos de localización incompletos	Cambio de residencia sin ubicación precisa	Vivienda desocupada	Cambió de residencia a otro municipio	Total
Datos de contacto desactualizados	78.4%	6.3%	0.3%	15.0%	1719 (45%)

Fuente: Encuesta a hogares

4.2.2 Evidencia cualitativa

Frente a la actualización de los datos de contacto la mayoría de participantes estuvieron de acuerdo en afirmar que debería existir una línea de atención o un sitio en específico a donde puedan acercarse con el fin de actualizar su información, para que allí sea actualizada de inmediato y esté disponible para la consulta de cualquier entidad que lo requiera, esto con el fin de disminuir la pérdida de tiempo para hacer procesos de actualización en cada una, o perderse de información valiosa como la asignación de un turno o la llegada de un giro.

La mayoría indicó estar atento a no perder el número de contacto, pero debido a sus mismas condiciones de inestabilidad laboral y familiar, muchas veces deben migrar a otros municipios y se complica la actualización de la nueva ubicación por la falta de claridad en los trámites y en general por desinformación de los funcionarios que les atienden, que en muchos casos los llevan a realizar trámites innecesarios que dilatan los procesos.

“Yo fui allá para que me ayudara con la ayuda humanitaria porque estoy llevado, el desempleo está mal, la señorita me exigió la libreta militar, como yo soy de Nariño, yo saque la libreta por 3 años pero acá la tengo pero vencida, dígame que hago, entonces me dijeron que llevara unos papeles para actualización”.

-Testimonio de participante en grupo focal de Buenaventura-

Y toda esta situación lleva a que la mayoría decida contactar a un intermediario que en muchas ocasiones se aprovecha de la ignorancia de los solicitantes, exigiendo dinero por anticipado y engañando a personas incautas que no encuentran otra opción.

Entre las dificultades en información para determinar la demanda de atención en emergencia, en la entrevista realizada en la Subdirección de Valoración y Registro de la UARIV se señala como solución, *‘buscar al declarante para que complete la información con el propósito de no devolver el total de documentos, porque si no, le tocaría volver a iniciar el proceso [sic]’*. Para registro, la unidad cuenta con 500 personas que desempeñan estas labores y 150 en el proceso de valoración, a partir de los manuales y criterios existentes. Se menciona la formación a los jueces como una estrategia para que los fallos relacionados con atención humanitaria de emergencia y transición sean ajustados a la Ley.

En general, en territorio se considera que hay dificultades para lograr tener una información adecuada, las dificultades que expresan en los municipios van desde falta de mayor capacitación en la toma de los datos, los problemas que presentan las familias para

facilitar una mejor comunicación con ellas, hasta la demora de los tiempos para que la información llegue de forma oportuna desde lo nacional a los territorios.

“...nosotros sabemos que la comunicación no es fácil, tanto textual como física y por ende nos llegan los comunicados tarde, uno entiende eso, pero yo considero que el trabajo está bien y que a veces por eso mismo por la falta de comunicación o la comunicación tardía es que pasa lo que pasa con Santa Bárbara...”. Entrevista Funcionario de Santa Bárbara

4.3 CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN FAMILIAR

El Factor AHE-2. “Capacidad de adaptación a los cambios en la estructura del hogar” se compone de los siguientes aspectos que se interrelacionan:

- Existencia de procedimientos expeditos que permitan la actualización del registro para incorporar cambios en la estructura de los hogares conservando la historia de estas transformaciones y de la situación al momento del desplazamiento.
- Ausencia de incentivos perversos que estimulen la declaración de cambios ficticios en el registro por la expectativa de un beneficio.

Este factor es complementario del referido a la calidad de la información disponible sobre la población desplazada pues ambos permiten al ejecutor de política asegurar que la política de atención humanitaria llegue a quienes la necesitan independientemente de las variaciones en su situación familiar. La capacidad de los sistemas de información para hacer seguimiento a la persona sujeta de derechos a pesar de los cambios en las relaciones con su grupo familiar inicial, permite garantizar que la atención humanitaria llegue siempre a quien debe llegar y recursos destinados a personas con altos niveles de vulnerabilidad se desvíen a otras que no son objeto de la política.

Las situaciones o barreras que pueden influir para que no se presente este factor de éxito son:

- Cambios frecuentes en la estructura de los hogares
- Requisitos que exigen al ciudadano vulnerable el levantamiento de pruebas que pueden estar al alcance de las entidades estatales.
- Desconfianza mutua entre las instituciones y la población objeto de la política.

En lo que sigue de esta sección se explora, a través de la información recolectada en la evaluación, la forma en que este factor crítico está operando o no en el desarrollo del proceso de atención. En particular en esta sección se busca responder entre otras preguntas a:

- ¿La conformación de los hogares sobre los cuales se liquida la atención humanitaria corresponde a la conformación actual de los hogares?
- ¿Es correcto tomar el hogar de acuerdo al RUV o se debe tomar de acuerdo con la conformación actual?

4.3.1 Evidencia cuantitativa

En promedio, los hogares están integrados por 4 personas. Frente a la composición familiar, el 90% de los casos el jefe del hogar actual es el mismo que el reportado en la declaración y el 50% de los hogares están constituidos de la misma forma como lo reporta el RUV.

Ahora bien, teniendo en cuenta aquellos hogares que modificaron su estructura respecto al RUV, en un poco más de la mitad de los casos (57%) algún miembro de hogar ya no pertenece al hogar y solo en el 46% de las ocasiones la persona que recibe el giro envía dinero a estos. En esta medida, existe un porcentaje de víctimas a los cuales no les está llegando el dinero al que tiene derecho, razón por la cual los giros deberían ser a título personal.

Cuadro 4.2 - Composición del hogar

Composición del hogar		Valor
Promedio de personas en el hogar	Numero	4.3
El actual jefe del hogar formaba parte del hogar antes del desplazamiento		90.1%
El jefe del hogar actual es el mismo del momento de la declaración		87.4%
El actual jefe del hogar, que parentesco tenía con el jefe del hogar al momento de la declaración	Jefe de Hogar	0.2%
	Cónyuge o compañero	42.6%
	Hijo o Hija	18.4%
	Padres	11.6%
	Suegros	0.7%
	Hermanos	2.2%
	Cuñados	3.3%
	Yerno o nuera	4.1%
	Tíos	1.6%
	Sobrinos	1.3%
	Otro Pariente	0.6%
	Otro no pariente	3.9%
	No era del hogar	9.6%
¿Su hogar está compuesto de la misma forma como está registrado en el RUV?	Si	49.9%
¿Hay personas registradas en el RUV que en la actualidad no pertenezcan al hogar?	Si	57.2%
¿La persona del hogar que recibe el giro de AH le envía dinero a personas que ya no están en el hogar pero si estaban al momento de	Si	46.6%

Composición del hogar		Valor
la declaración?		
¿Cuánto?	Promedio	\$237,093.5

Fuente: Encuesta a hogares

4.3.2 Evidencia cualitativa

Como una de las barreras de la verificación de la caracterización, los funcionarios de entidades nacionales señalaron en las entrevistas, los múltiples cambios ocurridos en los hogares. Desde la UARIV se afirma la existencia de procedimientos frente a estos cambios, *‘los niños no tenían por ejemplo tarjeta de identidad, entonces llaman para actualizar el dato de la tarjeta de identidad, eso se llama novedad de registro, nosotros les pedimos que nos escaneen los documentos, nos los envían [sic]’*. En casos como el cambio del jefe de hogar por violencia intrafamiliar o separación, debe certificarse con el soporte documental de la autoridad competente., también se considera viable la inclusión de hijos nacidos después de la declaración, mientras que *‘los hijos mayores que no fueron incluidos al inicio, después no se pueden incluir [sic]’*. Si el individuo tiene una nueva familia o una nueva pareja, prevalece su situación de vulnerabilidad, pero no son incluidos nuevos miembros al sistema. En cuanto al registro de novedades, en la Unidad señalan que se intentó que estas fueran reportadas en los puntos de atención locales y regionales, *‘ya se intentó y fue catastrófico, especialmente en la zona de la costa norte, se prestó para la sustitución de desplazados entre otras anomalías y fraudes, además por temas de seguridad [sic]’*.

Desde la oficina Asesora de Planeación de la Unidad, se considera necesario *‘tener criterios de acuerdo a la vulnerabilidad del hogar, por ejemplo, adultos mayores, discapacitados, ahí se requiere dar la Atención Humanitaria de Emergencia que es poco regular, porque dan 1,2 ayudas humanitarias y cada una dura dos o tres meses, sino continuamente, pero también hay hogares que están en situación diferente y no deberían recibirla [sic]’*.

De acuerdo con los testimonios recogidos en los diferentes grupos focales, la composición de los hogares ha venido cambiando debido a muchos factores dentro de los cuales el desplazamiento ha sido una de sus principales causas. Es así como muchos de los jefes de hogar registrados en la declaración, hoy en día no hacen parte de esas familias porque decidieron abandonarlos, o porque formaron nuevos hogares, y se percibe mucho desconocimiento sobre el procedimiento a seguir para actualizar esa información y no perder la ayuda humanitaria: *“...yo conozco una historia es de una muchacha son tres hijos se los dejo al Papa y ella recibe la ayuda humanitaria y el papá que tiene a los hijos no la recibe y ella es la que lo recibe”¹¹*.

¹¹ Testimonio de participante en grupo focal de Medellín

Esta situación va muy de la mano con el tema de la suficiencia del recurso entregado, porque las familias se vuelven numerosas en la medida que sus hijos crecen y conforman nuevos hogares que se adhieren al hogar principal bajo el cual todos siguen siendo dependientes. Aunque este tema se abordará posteriormente, es importante recalcar que los hogares beneficiarios perciben que el Gobierno tiene el deber de aumentar los montos debido a los nuevos nacimientos, así como a la llegada de nuevos miembros al hogar.

4.4 NOTIFICACIÓN DE INCLUSIÓN

El Factor AHE-3. “Registro y notificación de inclusión oportunos” se compone de los siguientes aspectos que se interrelacionan:

- Existencia de información completa y veraz sobre los datos de identificación, caracterización y contacto de la población objeto de atención.
- Proceso expedito para el procesamiento de la información y valoración de la misma.
- Canales seguros e inequívocos para la retroalimentación de la inclusión o no de los hogares declarantes.

Este factor está relacionado con el factor AHI-1. “Adecuado flujo de la información contenida en las declaraciones del desplazamiento” pues en la medida en que ambos factores existan e interactúen se garantiza una inclusión rápida y una atención oportuna a las carencias de subsistencia mínima enfrentada por los hogares que lo necesitan. Al conocer prontamente su inclusión la población objeto de la política puede actuar para acceder efectivamente a la atención y a otras acciones de la oferta institucional dirigidas a garantizar o restituir sus derechos. Igualmente se reducen los riesgos de reintegro del pago de emergencia por el agotamiento de los hogares en la consulta permanente de los canales de información.

Las situaciones o barreras que pueden influir para que no se presente este factor de éxito son:

- Cambios frecuentes en la información de contacto
- Congestión en los canales de información.
- Ausencia de validación y verificación de la información
- Ausencia de esfuerzos para la localización de los hogares que deben recibir la notificación de inclusión

En lo que sigue de esta sección se explora, a través de la información recolectada en la evaluación, la forma en que este factor crítico está operando o no en el desarrollo del

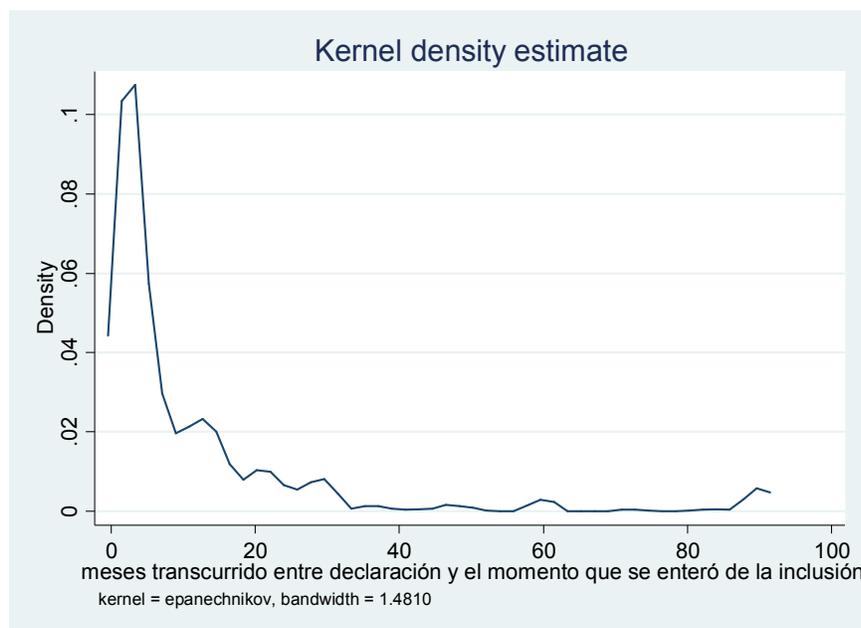
proceso de atención. En particular en esta sección se busca responder entre otras preguntas a:

- ¿El proceso de registro es adecuado y oportuno?
- ¿La notificación de la inclusión es adecuada y oportuna?

4.4.1 Evidencia cuantitativa

En promedio, los hogares declarantes deben esperar 11 meses (3 en la mediana) para ser informados de su inclusión en el RUV. Estos tiempos desborda el límite establecido por la ley, hasta el punto de existir esperas de 90 meses.

Figura 4.3- Meses transcurridos entre la declaración y el momento en que se enteró de la inclusión en el RUV



Fuente: Encuesta a hogares

Cuadro 4.3 - Meses transcurridos entre la declaración y el momento en que se enteró de la inclusión en el RUV

	Promedio	Mediana	Mínimo	Máximo
Meses transcurridos entre la declaración y el momento en que se enteró de la inclusión en el RUV	10.8	3.1	1.0	90.1

Fuente: Encuesta a hogares

Respecto al carácter oportuno de la AHE, el 8.7% de los hogares considera que no llegó a tiempo, ocasionando problemas de endeudamiento (79.3%) y restricción para adquirir alimentos (62.1%). No obstante, la mayoría de los encuestados se enteraron de la disponibilidad del giro vía telefónica o consultando directamente en los puntos de atención.

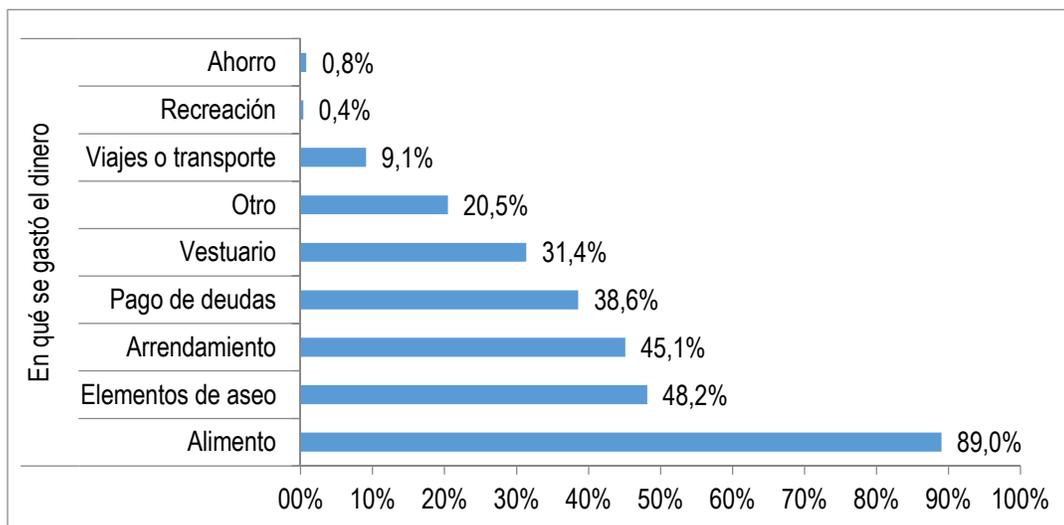
Cuadro 4.4 - Carácter oportuno de la AH de emergencia

Variable		%
Considera que la ayuda llegó cuando la necesitaba	No	8.7%
	Se endeudó	79.3%
Si no llegó cuando lo necesitaba, ¿qué problemas le ocasionó la demora en la ayuda?	Dejó de adquirir alimentos	62.1%
	Lo sacaron de donde vive	18.7%
	Consecuencias en la salud	12.8%
Cómo se enteró que estaba listo el giro	En la alcaldía	4.7%
	Quioscos	0.9%
	Atención directa en los puntos UARIV	35.8%
	Llamada telefónica	37.1%
	Comunicación enviada a la vivienda	0.9%
	Mensaje de texto	14.7%
	Correo electrónico	0.0%
	Otro	5.8%

Fuente: Encuesta a hogares

El dinero obtenido por las víctimas por concepto de AH de emergencia ha sido empleado para alimentos, compra de elementos de aseo y arrendamiento. Nuevamente, se emplea para cubrir las necesidades de alimentación y alojamiento.

Figura 4.4- Usos de los giros de AH de emergencia



Fuente: Encuesta a hogares

4.4.2 Evidencia cualitativa

Sobre los tiempos de espera y notificación de inclusión, la entrevista a funcionarios del orden nacional incluyó preguntas sobre los desembolsos, tiempo de ruta y pagos. Para la persona entrevistada en Acreditación y Caracterización de la Unidad, *'la ruta de nuevos incluidos (es decir de emergencia), va siempre al día, también por mucho una semana que nos demoremos [sic]'* haciendo referencia al proceso de acreditación.

Los casos de emergencia o nuevos incluidos, tienen como fuente la Red Nacional de Información a través de un enlace, es decir de un funcionario. Dichos datos son ingresados a través de un aplicativo con cortes, verificando que su tiempo desde el hecho victimizante sea inferior a un año, la funcionaria de la Unidad señala al respecto, *'de igual forma nosotros los caracterizamos y volvemos a validarlo porque muchas veces se les pasan algunas personas que no cumplen con esos criterios y nos toca no darle el turno de emergencia sino el de transición, porque igual es un desplazado que a pesar de no cumplir el criterio tiene derecho al turno de atención humanitaria [sic]'*.

Al calificar la oportunidad de los giros provenientes de la Ayuda Humanitaria, casi la totalidad de participantes de los grupos focales coincidió en afirmar que estos no son nada oportunos y mientras llegan deben recurrir a endeudarse con familiares y conocidos para cubrir su sostenimiento. Aunque indican desconocer la razón por la cual se demora el trámite, culpan a las diferentes entidades por no agilizar el envío de información a la oficina central en Bogotá para que se ordene el pago. En este punto hay quienes afirman que debido a las demoras "ya no esperan ese dinero" y procuran continuar con su vida buscando el sustento diario para sus familias, empleándose en "lo que sea", pero que si

llega el pago "es bien recibido, porque esa platica siempre ayuda", aunque su monto resulte insuficiente para cubrir todas las obligaciones que tienen en sus hogares.

“Si claro, a todo momento lo que le llegue a uno es mucho lo que a uno le sirve. De todas maneras sufre un poquito mientras llega porque con eso se cubre así sean deudas que uno debe, el mercado que le fían de pronto los zapatos para los muchachos o para el colegio bueno para cualquier cosa”.

-Testimonio de participante de GF en Puerto López-

4.5 INFORMACIÓN DE GIROS

El Factor AHE-4. “Información adecuada y oportuna sobre el giro de la atención” se compone de los siguientes aspectos que se interrelacionan:

- Existencia de información completa y veraz sobre los datos de identificación, caracterización y contacto de la población objeto de atención.
- Canales seguros e inequívocos para la retroalimentación del giro.

Este factor está relacionado con los anteriores en la medida que el proceso de programación de giros de emergencia depende y es antecedido por la inclusión en el registro contar con información adecuada y oportuna sobre el giro de emergencia, no sólo garantiza el acceso efectivo a la atención sino que descongestiona los canales de comunicación al reducir la necesidad de consulta permanente del estado del trámite por parte de los hogares.

Las situaciones o barreras que pueden influir para que no se presente este factor de éxito son:

- La acumulación de acciones constitucionales de transición que por tener mayor nivel de prioridad generan asignación de turnos posteriores a las otras rutas de atención incluida la de nuevos incluidos o emergencia
- Cambios frecuentes en la información de contacto
- Congestión en los canales de información.
- Ausencia de validación y verificación de la información
- Ausencia de esfuerzos para la localización de los hogares que deben recibir la atención

En lo que sigue de esta sección se explora, a través de la información recolectada en la evaluación, la forma en que este factor crítico está operando o no en el desarrollo del

proceso de atención. En particular en esta sección se busca responder entre otras preguntas a:

- ¿Se cuenta con información suficiente para garantizar que los giros de emergencia lleguen a los hogares que los requieren?

4.5.1 Evidencia cuantitativa

El 83.1% de los giros han sido pagados. Sin embargo, para el 12.9% reintegrado, los hogares no se enteraron básicamente porque no volvieron a preguntar.

Cuadro 4.5 - Estados de pago y razones de reintegro

Razón de reintegros		%
Estado del giro	Pagado	83.1%
	Reintegrado	12.9%
	Pendiente de colocación	4.0%
Reclamó el giro	Si	85.3%
Para quienes no reclamaron el giro, ¿por qué no lo hicieron?	No se enteró	80.2%
	No tenía identificación	1.3%
	No podía dejar solo otro miembro del hogar	2.0%
	Por problemas de salud	2.0%
	Por problemas de seguridad	0.3%
	Otros	14.3%
Razón por la cual no se enteraron	Cambió de teléfono	5.7%
	Se cambió de vivienda en el municipio	1.4%
	No volvió a preguntar	58.1%
	Otro	34.9%

Fuente: Encuesta a hogares

Para el universo de análisis, el porcentaje de reintegros asciende a 29.3% (22.877 millones de pesos), lo cual implica grandes pérdidas no solo para las familias sino para la UARIV ya que incurrió en el costo de la transferencia.

Cuadro 4.6 - Porcentaje y valor de los giros de AH de emergencia

	Porcentaje de giros	Valor giros (millones pesos)
Pagado	70.68	56,897
Reintegrado	29.32	22,877

Fuente: Base de pagos - UARIV

Por año, el valor y el número de giros de AHE se han incrementado significativamente.

Cuadro 4.7 - AHE por año

Año de giro de AHE	Millones pesos AHE	Número de giros AHE
2012	\$16,416	17,535
2013	\$54,967	62,433
2014 (corte septiembre de 2014)	\$8,389	10,730
Total	\$79,772	90,698

Fuente: Base de pagos - UARIV

4.5.2 Evidencia cualitativa

Los funcionarios de las entidades del orden nacional, mencionan la insuficiencia de información para garantizar que los giros lleguen a los hogares que lo requieren. Por una parte, se perciben significativas deficiencias en los datos de contacto para informar a los hogares sobre el giro, como se mencionará en el siguiente capítulo, según la UARIV, hay un 45 % de hogares con solicitudes, que presentan serias deficiencias en la información de contacto.

Estas dificultades afectan la información y conducen al fenómeno de ‘no cobro’, lo que significa que la víctima no se acercó a reclamar el pago. A pesar de las campañas, de las llamadas telefónicas, de los mensajes de texto, de la línea automática para recibir información sobre el estado del pago, se siguen presentando casos en los que los hogares no cobran la atención humanitaria. De la misma manera que sucede en la atención humanitaria de transición, en emergencia se puede estar viendo afectado el cobro, además de la falta de información, por los gastos que deben asumir quienes residen en zonas lejanas y deben movilizarse para hacer el cobro respectivo.

Resulta relevante para Atención al Ciudadano en términos de dar respuesta a la carencia de información, tener en la actualidad un proceso de tecnificación que permite contar con la trazabilidad de las atenciones a la víctima, identificar si la persona fue al punto de atención, hizo uso del canal telefónico o escrito. Desde esta dependencia se atiende ‘ayuda humanitaria, temas de reparación administrativa, temas de inclusión en el RUV, también quejas, reclamos’ [sic], por lo que la tecnificación resulta ser relevante para los diferentes grupos de trabajo, incluyendo aquellos encargados de casos especiales y tutelas.

A diferencia de lo que sucede con la ayuda humanitaria inmediata, los giros destinados a la atención humanitaria de emergencia son gestionados con rapidez en los casos de las familias que se desplazaron con posterioridad al año 2005 según se evidencia en los testimonios de los diferentes grupos focales realizados. Para quienes debieron desplazarse en años anteriores, las condiciones fueron distintas, e incluso muchos indican no haber

recibido esa asistencia en dinero, sino lo relacionado con el albergue y otras ayudas en especie, y que luego de varios meses pasaron directamente a recibir ayuda humanitaria.

Algunos testimonios indican que meses después también se enteraron que tenían una ayuda en dinero que nunca reclamaron porque no se percataron de ello, lo cual coincide con lo recopilado en las encuestas realizadas

Capítulo 5

ANÁLISIS DEL MODELO ACTUAL EN ATENCIÓN HUMANITARIA DE TRANSICIÓN

Este capítulo analiza los procesos y factores críticos asociados a la atención humanitaria de transición.

5.1 DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

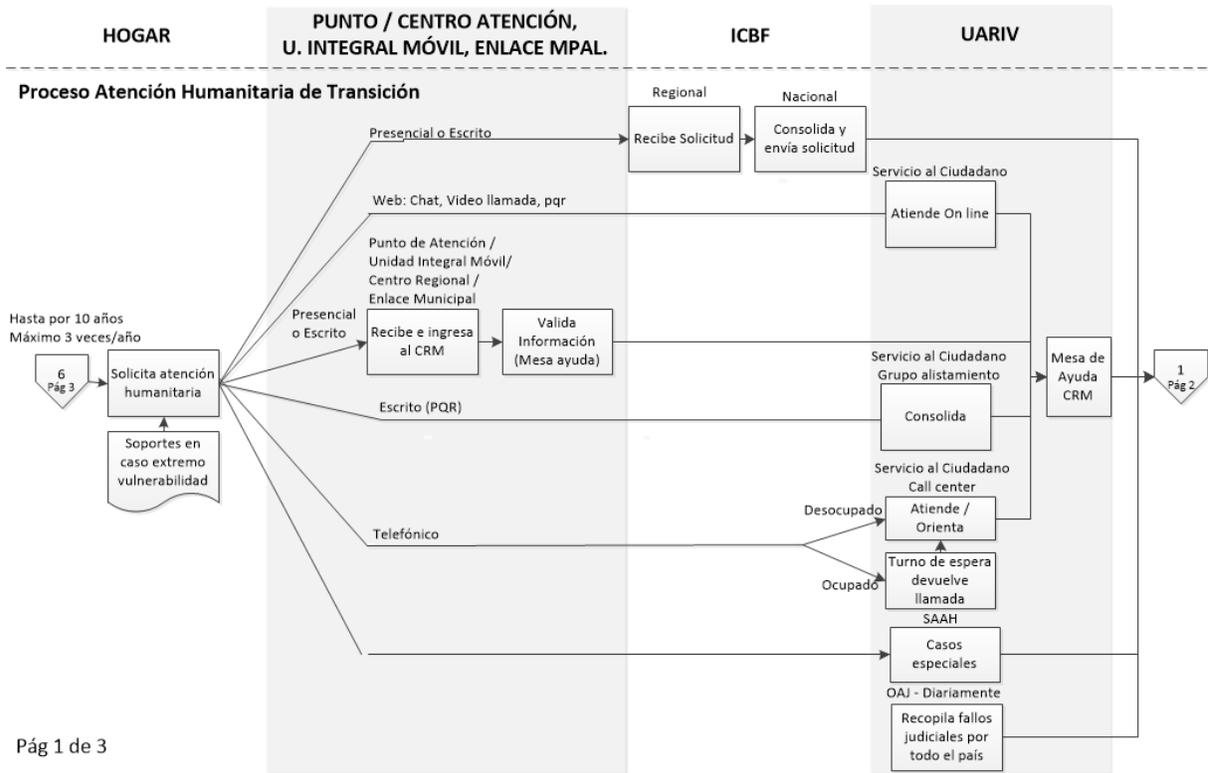
De acuerdo a la Ley 1848 de 2011, la ayuda humanitaria de transición se brinda a la población víctima de desplazamiento incluida en el RUV, cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración. La UARIV debe verificar la persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento como consecuencia del desplazamiento forzado.

La Atención Humanitaria de Transición cubre los componentes de alimentación, articular de aseo y alojamiento temporal. El componente de alojamiento es competencia de la UARIV y los entes municipales, se ofrece por un tiempo de dos años, si persisten las condiciones de vulnerabilidad, el hogar puede seguir contando con este apoyo. El componente de alimentación está a cargo del ICBF.

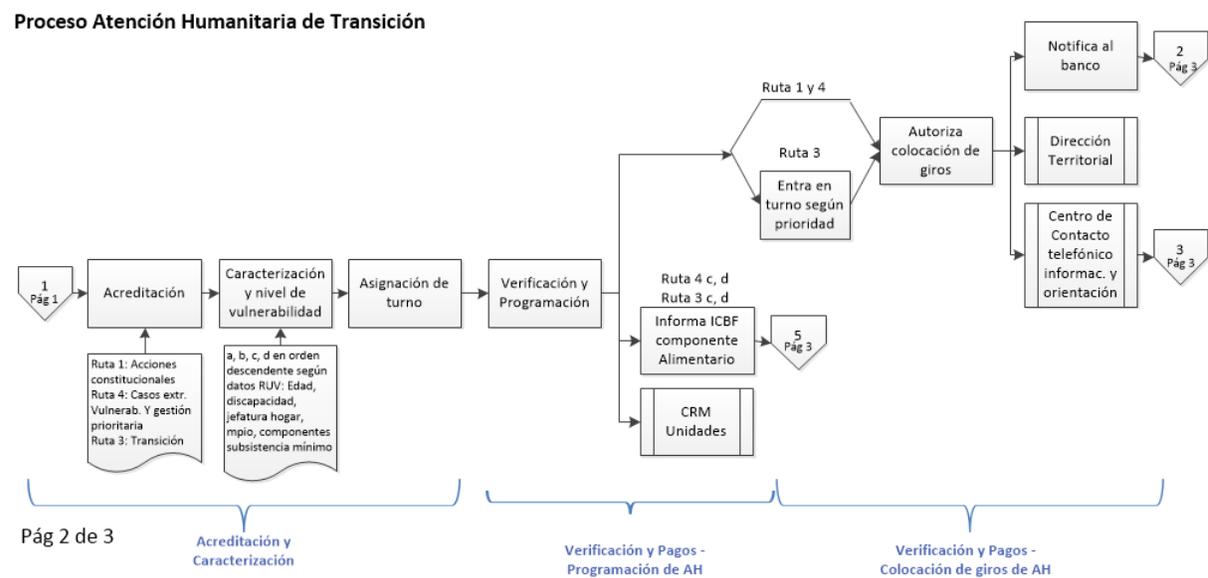
La normatividad establece que a los diez años de recibir la Atención Humanitaria de transición, se considera que la situación de emergencia en que puede estar el hogar no obedece al desplazamiento forzado, debiéndose remitir las correspondientes solicitudes a la oferta disponible para la estabilización socioeconómica.

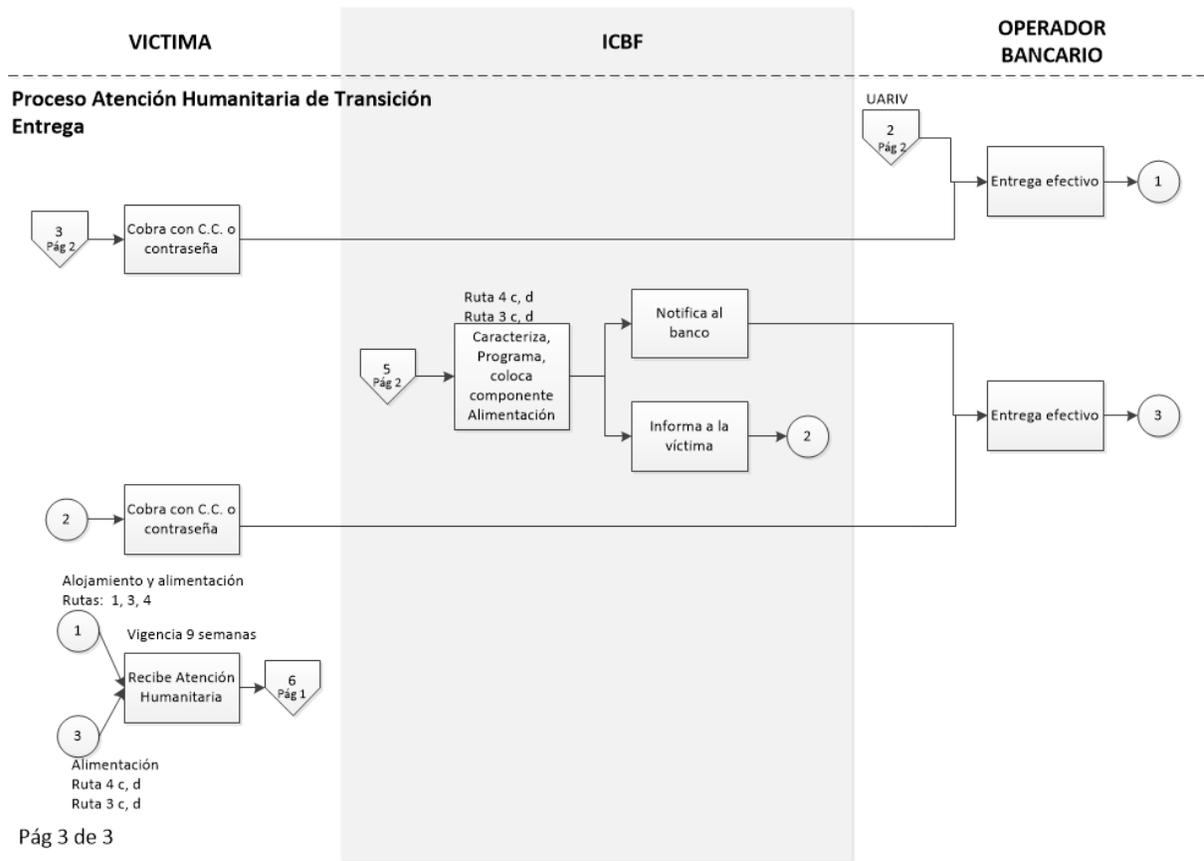
Los siguientes son los flujogramas del proceso de AH de transición

Figura 5.1- Proceso Atención Humanitaria de Transición



**UARIV
EATSAAH**

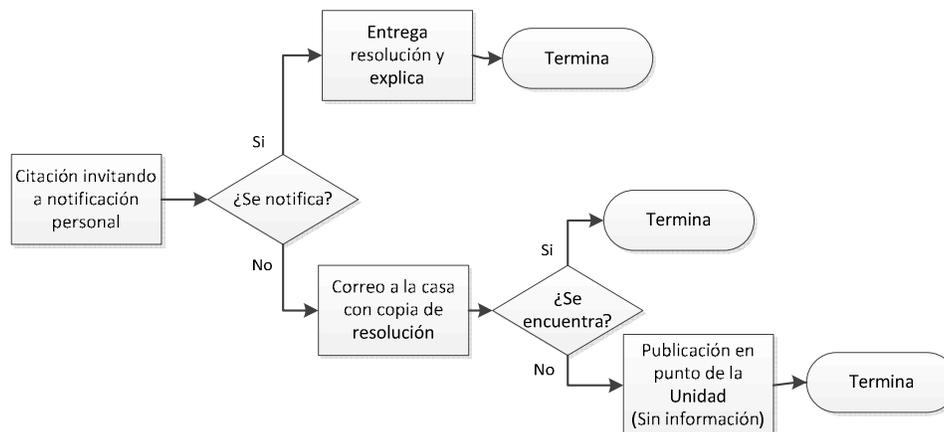




Fuente: D.4800/2011, Circular 001/2010, Resolución 03069/2010, Resolución 1956/2012, Procedimientos Acreditación y Caracterización, Programación y Colocación, manual de usuario aplicativo, manual específico, Protocolo y entrevistas

Proceso de Notificación

Es indispensable en todos los procesos de AH, su objeto son los actos administrativos donde se informa a la víctima del pago y las razones por las que recibe esa cantidad de dinero. En la siguiente figura se presenta el procedimiento realizado con el operador 472.



Para fortalecer la notificación, 472 implementa estrategias de comunicación masiva, como el perifoneo, buscando informar a las víctimas que se está pagando. Se utiliza el sistema de gestión documental ORFEO de fácil acceso en línea, registrando la trazabilidad y se cuenta con líneas de calidad, distintas a la de producción, para el mejoramiento del procedimiento.

La duración establecida para la notificación es de 1 día para generar la resolución, 5 días para enviar la notificación y 5 días para que la persona se notifique.

La tarifa depende del nivel de contacto con que se logra la notificación, descendiendo desde la notificación personal, \$18 mil, correo a la casa \$15 mil y publicación \$2 mil, estimulando la efectividad.

La principal dificultad es de cobertura, debido a la inadecuada información de contacto que afecta la ubicación de las personas y por el costo que implica cubrir zonas alejadas y de baja densidad de víctimas. La UARIV también ha encontrado debilidades en la atención personalizada por parte de 472, lo que se está subsanando con una fuerte capacitación.

5.1.1 Flujos de proceso

En esta sección se presenta el análisis de los procedimientos de AH de Transición, los flujogramas correspondientes están incluidos al inicio de este capítulo.

Para el análisis se revisó la misma documentación que para los procedimientos de la AH de Emergencia, debido a que se desarrollan conjuntamente, variando los criterios de acceso por ruta de atención. Continuando con la misma metodología para los demás procesos, se analizó el procedimiento de cada mecanismo en cuanto a su organización,

duración, recursos y operación, utilizando un cuadro de análisis que sigue el flujo del proceso, el cual incluye las siguientes columnas:

Descripción: Es la descripción de la actividad.

Responsable: actor señalado en la organización que realiza la actividad.

¿Automatizado? Si la actividad es rutinaria o sistemática y está automatizada, agilizando el procedimiento y mitigando el error humano.

Medio / Aplicativo: identifica la continuidad y preponderancia en el uso de las herramientas, que puede o no facilitar la operación.

Control de errores: Analiza en dos sentidos: i) Identificando si hay control sobre el ejercicio de las actividades y ii) identificando control de calidad del producto.

Información al Cliente final: el principio de transparencia puede convertir la información generada en los procedimientos, en un servicio inherente que se le presta a la población objeto. Se identifica cuando se comunica la información de interés.

Generador de Cuello de botella: Identifica las actividades que demoran o retrasan innecesariamente el procedimiento, malgastando recursos y obstaculizando su fluir, tales como: manejo de excepciones y particularidades no reglamentadas por Ley o decreto, actividades duplicadas o innecesarias, actividades rutinarias o sistemáticas que no estén automatizadas, devoluciones por error e inconsistencia.

El proceso de AH de transición en la UARIV contempla los procedimientos de:

4. Acreditación y Caracterización
5. Programación de AH
6. Colocación de Giros de AH

Procedimiento de Acreditación y Caracterización

Su propósito es entregar turno de Atención Humanitaria o Motivo de rechazo.

Organización

En este procedimiento trabajan tiempo completo 9 personas. Uno de ellos es el coordinador, quien distribuye las solicitudes al encargado de la ruta correspondiente, los demás ejecutan el procedimiento para cada ruta hasta entregar la respuesta final a las dependencias y al CRM. La siguiente es la distribución del personal por ruta,

concentrándose los recursos en la ruta 3, los cuales están organizados por dependencia solicitante:

Ruta	N° Personas	
1 Acciones constitucionales	1	
3 Normal	6	1 PQR 1 Tutela 1 ICBF 3 CRM
4 Extrema vulnerabilidad	1	

A continuación se presenta el cuadro de análisis. A nivel de procedimiento el flujo de actividades es casi igual al de la AH de Emergencia, adicionando a las dependencias que remiten solicitudes de AH y a quienes se les responde, la OAJ, R&R, ICBF, oficialmente la RNI solo entrega nuevos incluidos, pero se ha dado el caso que envían de la ruta 3 normal. Por lo que en transición se manejan varias rutas se hace referencia a ellas en algunas actividades.

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
	<p>Recibir la información de las personas a caracterizar por parte de <u>SAAH</u>: Casos puntuales, ruta 4 especiales de extrema vulnerabilidad y 3 normales, por correo electrónico, solicitando generar turno y entregando la identificación y municipio donde requieren el pago, explicando por qué se debe atender. (como segunda escala de servicio al ciudadano, directa comunicación con la ET)</p> <p><u>Retornos y Reubicaciones</u>: Para traslado y enceres, siempre que esté desplazado, un giro por \$924,000. Se prioriza por ruta 4. 5 a 10 personas diarias.</p> <p><u>RNI</u>: Nuevos incluidos. Lote diario de 950 personas. A veces por error llegan de ruta 3.</p> <p><u>OAJ</u>: Ruta 1. Acciones judiciales. Sanción, desacato y tutela. 1 lote diario.</p> <p><u>ICBF</u>: ruta 3</p> <p><u>CRM</u>: se descarga en Excel(r) ruta 3, con término</p>	Coordinador caracterización	No	<p>Correo electrónico en Excel. Se cuenta con un formato particular por fuente de información.</p> <p>ICBF: Archivo plano, Excel.</p>		NA	<p>-Varios canales para recibir solicitudes</p> <p>-Errores en las rutas enviadas por los distintos canales</p> <p>- Multiplicidad de solicitudes</p>

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
	para dar respuesta de solucionado o devuelto y las respectivas observaciones. (no se utilizan otros estados porque en este nivel ya se da respuesta). El cumplimiento de términos se controla con semáforo. Lotes diarios. <u>PQR</u> : es el canal escrito. Se recibe en el correo de caracterizacion@unidadvictimas.gov.co con el debido archivo en Excel. Más de 2,000 personas diarias.						
2	Distribuye a los encargados de las distintas rutas	Coordinador caracterización	No	Correo electrónico			
3	Descargar la información del CRM con una rutina automática en Excel.	Caracterizador	Si	CRM	Verifica que lo relacionado sea igual a los casos recibidos, si hay errores se reenvía al área que remite la solicitud.		
4	Verificar que la solicitud recibida cuente con los parámetros dados en el formato de caracterización. Los parámetros son las variables requeridas para subir el archivo al Access, es imprescindible el documento de identidad. Si la solicitud SI cumple con los parámetros se pasa a revisar si cumple con los criterios.	Caracterizador	No	Excel	Procedimental		
5	Si la solicitud NO cumple con los parámetros se debe devolver a la SAAH, R&R, ICBF, OAJ o PQR para su corrección respectiva por correo electrónico. Depende del área solicitante volver a remitir la solicitud para empezar desde 0 la validación. En el CRM se coloca el estado devuelto, para que la persona del nivel anterior verifique (El CRM maneja en AH 4 niveles: orientador, Mesa de ayuda (personas del nivel Nacional que verifican que los casos cumplan con los requisitos para la entrega de AH), Acreditación y Caracterización y Programación. y termina el procedimiento.	Caracterizador	No	Correo electrónico Excel	Procedimental	Si	

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
6	<p>Verificar y evaluar que los solicitantes cumplan con los criterios reglamentarios para entregar la AH, según la ruta: · Ruta Acciones Judiciales. · Ruta Normal. · Ruta Extrema vulnerabilidad y R&R.</p> <p>Primero se acredita el documento de identificación, nombres y apellidos, cruzando con Registraduría, base de datos actualizada por medio de la RNI.</p> <p>Se continúa con el cruce de declaraciones, SIPOD y RUV, verificando grupos familiares para posterior medición de vulnerabilidad.</p> <p>Los criterios los tiene programado el aplicativo, por ej.: Que la solicitud del hogar deba corresponder al último desplazamiento, que los registros aparezcan en las bases, en caso de varias declaraciones se tome la más reciente, evalúa la fecha de desplazamiento y de inclusión en el RUV, según los criterios de cada ruta.</p> <p>En la gran mayoría coinciden los registros, las inconsistencias generadas por el aplicativo, se verifican con Registraduría y Fosyga, manualmente.</p> <p>Los motivos de rechazo emitidos automáticamente por el aplicativo, se verifican en su totalidad, se devuelve a la dependencia que lo solicitó para que informe a la víctima al momento de responder la solicitud completa.</p> <p>El aplicativo también emiten rechazos administrativos; más de dos jefes, más de dos esposos(a), etc.</p>	Caracterizador	En parte, se hacen cruces automáticos y verificación manual de la información faltante y que no cruza.	Aplicativo. Manualmente casos para depurar.	Se verifican todos los rechazos		Desconfianza del aplicativo.
7	-Si la solicitud SI cumple continuar con los cruces de base de datos	Caracterizador	No				
8	-Si la solicitud NO cumple con los criterios se debe devolver, se arma la respuesta con los motivos pero no se envía hasta que los casos avalados surtan el procedimiento de programación para validar el turno; una vez ese procedimiento responda se envía la solicitud completa (con turnos y rechazos) al nivel anterior para que llegue al hogar solicitante.	Caracterizador	En parte	Por correo electrónico o CRM		Si	Aplazar la entrega de la respuesta facilita el control pero la demora.

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
9	Consultar en las diferentes bases de datos (RUPD, SIFA-JUNTOS, RUAJ) la información del solicitante, para desactivar duplicados, calificar vulnerabilidad, desactivar por giro los últimos 120 días del grupo familiar, desactivar por trámite vigente en AHE, descartar personas en contributivo, y realizar procedimiento para nuevos incluidos.	Caracterizador	En parte	Aplicativo, manualmente casos de depuración		¿	Depuración manual.
10	Verificar si el solicitante es viable para, asignar turno (se inicia en 1 cada año por ruta y letra de vulnerabilidad) Si la solicitud es viable se asigna turno. Internamente cuando varios caracterizadores manejan la misma ruta, piden turno para generar, pues hasta que no termine el aplicativo no puede generar otra persona. Prácticamente se debe esperar 1 día para generarlo, pues 1,000 registros demora de 2 a 3 horas para hacerlo. Los registros del lote avalados, se envía al procedimiento de programación para que confirmen el turno; cuando reciben la respuesta se comunican los turnos confirmados y el rechazo con motivo del mismo.	Caracterizador	Si	ACCES y Excel(r) para informe del turno o rechazo	Existe un control de turnos y su estado, manejado en Excel.		No se permite generar turnos simultáneamente.
11	Si la solicitud NO es viable se envía el reporte con su respectivo motivo de rechazo.	Caracterizador	No	Excel		Si	
12	Reportar el turno generado a las dependencias que solicitaron la caracterización.	Caracterizador					
13	Remitir el correo con las solicitudes a las que se les generó turno, a la persona encargada en el procedimiento de pagos AH	Caracterizador			La actividad misma es para controlar que no se pase por alto la tarea, puesto que el aplicativo la tiene registrada.		
14	Enviar el archivo con la información obtenida del aplicativo con el turno asignado y/o motivo de rechazo a la SAAH, R&R, ICBF, OAJ o PQR. Del Aplicativo Access(r) se copia a Excel(r) y se adjunta al correo electrónico.	Caracterizador	No	Excel(r) y correo electrónico ICBF: FTP			
15	Cargar en el aplicativo CRM las respuestas con el turno y/o motivo de rechazo de su solicitud.	Caracterizador	No	Excel(r) y luego al		Si	

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
				CRM			

El análisis transversal del cuadro se repite con la AH de emergencia por utilizar el mismo procedimiento:

¿Automatizado?

Las solicitudes llegan al EATSAAH por distintos canales o dependencias, teniendo que ser manualmente integradas por ruta y pudiendo ser automatizado para mayor eficiencia, evitando errores.

Debido a la calidad de la información en la que se basa el aplicativo, hace que se realicen controles adicionales, como por ejemplo se revisa manualmente la totalidad de los registros rechazados por no cumplir los criterios.

Medio / Aplicativo

No se cuenta con una base de datos integral para la AH en la UARIV, cada aplicativo tiene su base (CRM, ACCES-ORACLE, RUV y SIPOD, Astrea), aunque están en una misma plataforma y por medio de la RNI, se está trabajando en unificar criterios para integrar las bases. Esto implica que para el EATSAAH la interoperabilidad sea manual, descargando los archivos en Excel, se deben revisar y volver a cargar al aplicativo destino, consumiendo tiempo en actividades menos importantes.

La asignación de responsabilidades a través de niveles de atención desde el hogar coordina la comunicación entre dependencias eficientemente. El CRM aporta en gran medida esta función.

El aplicativo de caracterización tiene contemplado el cruce de datos automático necesarios para acreditar, caracterizar y calcular vulnerabilidad, pero por inconsistencia en las bases de datos emite listados para ser analizados manualmente por el usuario de la aplicación, demorando el proceso.

Los consecutivos del CRM y del aplicativo ACCES se deben conciliar, restringiendo la generación automática de turnos, de manera que solo permite un procesamiento a la vez; la generación de turnos para la ruta 3 puede durar 6 horas, por lo que su procesamiento se deja a un lado dando prioridad a la ruta 2.

El aplicativo soporta por solicitud como máximo 2.500 casos, de manera que se pueden procesar de 2 a 3 solicitudes diarias, dependiendo de las verificaciones que se deban hacer.

Control de errores:

En este proceso no se puede seguir con información incompleta para hacer los cruces en la caracterización, el mismo aplicativo no lo permite, y por ello los distintos controles.

Generador de Cuello de botella

Los canales de entrada de solicitudes distintos del CRM, pueden desequilibrar el derecho al orden de atención según la llegada, cuando por error incluyen personas de ruta 3 en la SAAH y RNI, pues éstos son atendidos.

Cuando las personas solicitan lo mismo por distintos canales, son todos atendidos por el procedimiento hasta identificar su duplicidad, aumentando la carga de trabajo por tratarse de un error ya que se revisan todos los rechazos.

Los casos rechazados no son devueltos inmediatamente con el fin de controlar el lote completo, teniendo que esperar a que los otros registros pasen por asignación de turnos y su confirmación en el procedimiento de Programación.

Duración

La siguiente tabla presenta los días promedio y la Mediana del procedimiento de Acreditación y Caracterización.

Cuadro 5. - Días Promedio por Ruta y Año.

Ruta	2012		2013		2014	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
1A	0	0	0	0	0	0
1B	0	0	0	0	0	0
1C	0	0	0	0	0	0
1D	0	0	0	0	0	0
3A	10	8	7	5	2	1
3B	9	7	6	5	3	1

Ruta	2012		2013		2014	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
3C	9	7	7	5	5	6
3D	10	8	6	4	0	0
4A	5	1	2	0	1	0
4B	2	1	3	1	1	0
4C	3	1	3	1	1	0
4D	3	1	1	0	1	0

Fuente: UT con base en Base de pagos - UARIV

La prioridad de las rutas se refleja en la duración de la Caracterización, como se mencionó anteriormente la capacidad de procesamiento de la aplicación obliga a manejar igualmente prioridades, es así como acciones constitucionales se caracteriza en el mismo día, mientras la ruta 3 sobrepasa los 6 días en el peor de los casos, lo cual sigue siendo aceptable.

Verificación y Pagos – Programación de Atención Humanitaria

El procedimiento de programación comparte el mismo equipo de la AH con Emergencia. El flujo de proceso es similar, se aumentan dos actividades (5 y 6) para incluir un proceso especial en los casos de acciones constitucionales, en que hacen correcciones en el RUV en el término de un día. Con esta salvedad se vuelve a presentar el cuadro de análisis y la revisión transversal del mismo.

N° Personas	Perfiles	Tipo de contrato	Responsabilidades
1	Administrador de empresas	De planta	Coordinador, haciendo seguimiento y control. La herramienta le permite monitorear lo que hace cada programador de giros.
1	Economista, especialista en políticas públicas	Contratistas	Programación de AH. Asigna las solicitudes entre los distintos programadores de pago. Tramita los pagos del proceso de subsidiaridad. Envía a ICBF los casos de extrema urgencia que le corresponde.

8	Ingeniero electrónico con maestría Ingeniero civil Economista Administrador de empresas (2) Técnico en sistemas Técnico administrativa (de planta) Contadora	Contratistas 1 de planta	Programación de AH.
---	--	-----------------------------	---------------------

A continuación se presenta el cuadro de análisis del procedimiento

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
1	Recibir las solicitudes de AH, procedimiento acreditación y caracterización	Programador		Excel Correo electrónico			
2	Radicar la solicitud en el aplicativo y asignar a cada uno de los programadores, para iniciar el proceso de trámite. Se hacen hasta tres asignaciones diarias a medida que van llegando.	Programador asignado	No	Aplicativo (Access-Oracle) Correo electrónico	Correo para indicar la asignación en el aplicativo.		
3	Identificar según RUV el Grupo familiar identificando jefe de hogar como titular del giro y Estado en el Registro (Incluido). La AH se entrega de acuerdo a las personas incluidas en la declaración viable.	Programador	En parte Cruce automático y depuración manual.	Aplicativo (Access-Oracle)	Verificación datos de identificación aleatoria.		La identificación del jefe de hogares compleja.
4	Si no se logra identificar el jefe de hogar se rechaza la entrega, devolviendo la solicitud por donde llegó, hasta que en el Registro se haga una corrección o aplique una novedad; mientras tanto se aplaza la entrega. Para las acciones constitucionales se definió recientemente un protocolo, de manera que se envía directamente a registro cuando sea su responsabilidad, de	Programador	No	Excel		Opcionalmente cuando no se puede solucionar en los niveles previos antes de llegar al hogar.	Demora en el servicio y desmejoramiento de la atención.

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
	acuerdo a la tipificación de errores. Esta rutina se aplica en caracterización.						
5	Para acciones constitucionales: En el término de un día, se hace la corrección en el RUV y retorna al EATSAAH	Dirección de Registro y gestión de la información.	No	RUV Excel(r)			Procedimiento excepcional
6	Para acciones constitucionales: Recibe la corrección y se carga en el siguiente lote de solicitudes	Programador	No	Excel(r) Aplicativo			
7	Ejecutar botones de depuración Automática, para iniciar la verificación de los pagos realizados, desactivando los registros duplicados y permitiendo entregar una sola ayuda por grupo familiar.	Programador	Si	Aplicativo		NA	Puede consumir hasta 20 minutos
8	Verificar la recepción de ayudas humanitarias en los últimos 90 días, solicitudes en tránsito, reintegros, subsidio de vivienda y alimentación con ICBF para cada grupo familiar, calculando valores para la cantidad determinada de beneficiarios, hasta 5 personas. Si el solicitante recibió ayudas, no se aprueba el giro y una vez programadas las ayudas para los demás hogares del mismo lote, se responde con el motivo del rechazo.	Programador	En parte, se solucionan los casos reportados 50%	Base de Datos Access. Excel			
9	Si el solicitante NO recibió ayudas se pasa a homologar municipios y calcular cantidad y valores programados, verificando los valores complementarios del Sistema de Familias en Acción para descontarlos.	Programador	En parte, la reubicación se elige manualmente	Base de Datos Access. Excel		Si cuando se responde la solicitud	Errores en bases fuente de información
10	Generar el resultado de las depuraciones, validaciones, y valores calculados: tramitados, solo programados, solo rechazados con su motivo, identificando hogar, componentes, valor y lugar de	Programador	En parte, se habilita las	Base de Datos Access. Excel			

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
	colocación.		opciones.				
11	Enviar correo con un archivo en Excel(r) con las ayudas encontradas durante el proceso de depuración, con los motivos de rechazo y con las ayudas viabilizadas para pago, a los encargados de caracterización y a los encargados de colocaciones.	Programador	No	Excel(r)		Si	
12	Informa al ICBF los casos de extrema vulnerabilidad C y D para que sean priorizados. El ICBF puede descargar a diario los demás casos con vulnerabilidad C y D, que le corresponde.	Programador asignado	No	Excel(r)			Duplicación de funciones
13	Realizar el cierre de las solicitudes cambiando al estado Tramitado.	Programador	No	Aplicativo			

¿Automatizado?

Los municipios de los registros avalados que no se ubiquen en las sucursales del banco, se reubican manualmente, generando riesgo de error. Por otro lado, es el hogar quien debe seleccionar desde el comienzo, el municipio donde el banco tiene sucursal.

Medio / Aplicativo

Bien que la RNI trabaja en el control de calidad de las bases de datos fuente, se han recibido desacatos al no asignar el componente de alojamiento, estando aplicado el subsidio en la base de datos de Fonvivienda.

Control de errores:

No obstante en el procedimiento de Acreditación y Caracterización se revisa la identificación del grupo familiar, se cuenta con un punto de control para evitar que haya errores y el banco no pueda pagar, realizando una verificación aleatoria (con Registraduría).

Información al Cliente final:

Surtido el procedimiento de Programación y confirmados los turnos, el flujo de proceso se devuelve a caracterización para cargar el lote completo en el CRM o en los archivos para las distintas dependencias. Desde este proceso no se informa directamente al cliente.

Generador de Cuello de botella

La identificación del jefe de hogar o la persona a nombre de quien se va a hacer el giro, se toma de la declaración que se identifique como viable en los registros SIPOD y RUV, para ello existe un protocolo que está incluido en el aplicativo, después del proceso automático se generan varios casos inconsistentes que deben resolverse manualmente y aplicando el protocolo, complicando la labor y aumentando el riesgo de error.

Cuando no se logra identificar el jefe de hogar, se devuelve la solicitud hasta que en registro se haga la corrección o aplique una novedad, demorando la atención y teniendo que volver en algunos casos al hogar, quien ya había entregado información, desmejorando la atención. Excepcionalmente los casos que entran por la ruta de acciones constitucionales cuentan con un procedimiento agilizador.

La aplicación de las competencias del ICBF se ha limitado a duplicar los procesos de caracterización, programación y colocación que realiza la UARIV, aumentando innecesariamente actividades de coordinación.

Duración

La siguiente tabla presenta los días promedio y la Mediana del procedimiento de Programación de AH.

Cuadro 5. - Días Promedio por Ruta y Año.

Ruta	2012		2013		2014	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
1A	2	1	1	1	0	0
1B	1	1	1	1	0	0
1C	2	1	1	1	0	0
1D	2	1	1	1	0	0
3A	3	2	2	1	1	1

Ruta	2012		2013		2014	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
3B	16	5	2	1	1	1
3C	17	7	2	1	7	4
3D	21	8	2	1	3	2
4A	1	1	1	1	1	0
4B	2	1	1	1	1	0
4C	1	1	1	1	1	0
4D	2	1	1	1	1	0

Fuente: UT con base en Base de pagos - UARIV

Nuevamente se observa el efecto de la prioridad en la duración del procedimiento, en Programación se hacen menos verificaciones que en Caracterización por lo que se reduce el tiempo de la ruta 3 normal a cerca de 4 días en la vulnerabilidad media baja 3C.

Verificación y Pagos – Colocación de Giros de Atención Humanitaria

El producto final de este procedimiento son los giros a las solicitudes avaladas y notificaciones para su colocación y cobro. Es un procedimiento de trámite que en su mayoría es independiente de la ruta. Utiliza los mismos recursos que AHE, el cuadro de análisis y la revisión transversal son los mismos, con la única diferencia que la notificación de los nuevos incluidos presenta más problemas por la deficiente calidad de la información de contacto.

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
1	Verificar los pagos colocados con el ICBF y con subsidiaridad	Coordinador verificación y pagos	No	Se toma el informe del aplicativo. Excel			
2	Diariamente, de acuerdo a la disponibilidad de caja se hace una marcación consecutiva	Coordinador verificación	No	Excel			Se puede automatiza

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
	de prefijos a las solicitudes, indicando la fecha y dándole prioridad a acciones constitucionales, luego a casos de extrema vulnerabilidad y recién incluidos. Se identifican los casos de acciones constitucionales y extrema vulnerabilidad que ya estén en fila, para anular el turno en otra ruta.	y pagos					r. Turnos acumulados.
3	Generar en la base de datos de EATSAAH la orden de pago asociada al número de giros colocados por el profesional del mismo equipo.	Encargado Colocación	En parte				
4	Generar en la base de datos las tablas: Origen, Informe de Componentes y el Archivo Plano; para la generación del archivo en Excel. Exportar		En parte	El archivo plano se ajusta manualmente.			
5	Verificar que las variables de control no contengan: - Cédulas duplicadas. - Cédulas en cero o vacías. - Tarjetas de identidad. - No Nombres vacíos - Primer apellido vacío - Valores en cero. - Valores superiores a \$1.908.000. - Municipios de giro sin código de oficina. De lo contrario se devuelve la solicitud a Programación de Ayuda Humanitaria. Si la solicitud cumple pasa a asignar los códigos del municipio Si la solicitud NO cumple se debe devolver y termina el procedimiento.		En parte		Procedimental		
6	Asignar (en el archivo de Excel) los códigos de municipio correspondientes a pagos diarios para las ciudades de Bogotá y Medellín (4 oficinas); atendiendo el número de giros disponibles diariamente en sus respectivas oficinas.		No	Excel			Adición de actividad por restricción del aplicativo.
7	Guardar el archivo de Excel(r) Archivo Plano-como un archivo de texto delimitado		No	Excel			

	Descripción	Responsable	¿Automatizado?	Medio / Aplicativo	Control. errores	Información al Cliente Final	Generador de cuello de botella
	por tabulaciones, dentro de la estructura acordada, para cargar al intercambio seguro del Operador Bancario para su respectiva validación.						
8	Enviar memorando de la DGSH dirigido al área Financiera de la Unidad autorizando la colocación de los giros y este a su vez oficia al Operador Bancario para debitar las ayudas humanitarias de la cuenta del convenio. El banco dispersa los recursos para estar disponibles al cobro al día siguiente.		No	Word, Orfeo (SGD) y Correo electrónico			Limitación en los giros diarios.
9	Notificar mediante remisión de orden de pago diario a los Enlaces ICBF los casos de extrema vulnerabilidad; y Centro de Contacto Telefónico de información y Orientación de la Unidad.		No	Correo Electrónico	Control procedimental	Si	
10	Notificar los pagos correspondientes a la colocación de giros del día a las Direcciones Regionales ordenado por el municipio de atención y número de documento de la persona a quien se tramita el pago, para que sea publicado.	Programador asignado	No	Combinación de correspondencia.	No hay control ciudadano.		
11	Actualiza la base de datos de los pagos y reintegros del operador bancario e ICBF.	Programador asignado	No	Base de Datos Access			Errores en el municipio de colocación

¿Automatizado?

La actividad de elegir las solicitudes programadas para colocación de acuerdo a la disponibilidad de recurso financiero es perfectamente automatizable, liberando tiempo y reduciendo riesgo de error.

Medio / Aplicativo

El aplicativo está limitado a un código de sucursal por ciudad, agregando una actividad que podría ser automática, al procedimiento para asignar códigos a las sucursales de Bogotá y Medellín.

Control de errores:

Este procedimiento es prácticamente de trámite y controla que los datos de entrada sean consistentes y permitan la colocación.

Para asegurar la diligencia del ICBF en el pago de casos de extrema vulnerabilidad, se le notifica por correo electrónico, no obstante lo puede consultar en el aplicativo.

Información al Cliente final:

La información sobre el giro se realiza directamente al hogar desde el Centro de Contacto Telefónico de Información y Orientación de la Unidad y a través de la publicación en el Centros o puntos de atención regionales. No sobra informar formalmente a los receptores de la solicitud, como SAAH e ICBF para subsanar cualquier eventualidad.

No se cuenta con un procedimiento regular para informar al hogar sobre el cálculo de los montos.

Generador de Cuello de botella

La asignación diaria de solicitudes a ser pagadas generalmente va evacuando las rutas de acuerdo a su prioridad y en restricciones de efectivo, hace que los casos de la ruta normal (3) se vayan acumulando y solo se merma en casos especiales como los giros masivos, haciendo inoperante esta ruta.

Cuando no se cuenta con restricciones de efectivo, se tiene la limitante con el operador actual de poder colocar hasta 2.500 giros diarios, produciéndose la acumulación de turnos por un agente externo.

Cuando hay error en la información sobre el municipio donde se hace la colocación, se solicita la reubicación a través del CRM y la solicitud entra en cola. Se rechazan alrededor de 45 giros por mes. En momentos de escases financiera, las colocaciones salen de esos reintegros. Sin embargo el origen de este error está en el momento de recibir la solicitud del hogar, donde se le debe advertir de las consecuencias de trasladarse, para que notifique las reubicaciones. En los casos que ingresan por la ruta de acciones constitucionales y presentan error de municipio, se anula.

Duración

La siguiente tabla presenta los días promedio y la Mediana del procedimiento de Colocación de giros.

Cuadro 5. - Días Promedio por Ruta y Año.

Ruta	2012	2013	2014
------	------	------	------

	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
1A	15	11	10	7	11	8
1B	16	12	10	7	11	8
1C	15	11	11	8	11	8
1D	15	11	11	8	11	9
3A	15	12	11	7	11	9
3B	15	12	11	8	12	9
3C	15	12	13	10	15	12
3D	15	12	15	11	16	12
4A	15	12	12	8	12	10
4B	15	11	14	11	12	8
4C	14	11	15	12	11	7
4D	15	11	13	9	13	11
Total						

Fuente: UT con base en Base de pagos – UARIV

La dinámica local para la notificación y cobro del pago para la AH de Transición, se muestra más ágil que para la ruta 2 Nuevos incluidos. En 2014 la mayor mediana esta en 12 días y por supuesto en la ruta 3 C y D.

5.1.2 Flujos de información entre actores del proceso

En esta sección se presenta la relación de información entre los actores que intervienen en el proceso de AH de Transición, previa descripción general de la competencia de cada uno en el proceso.

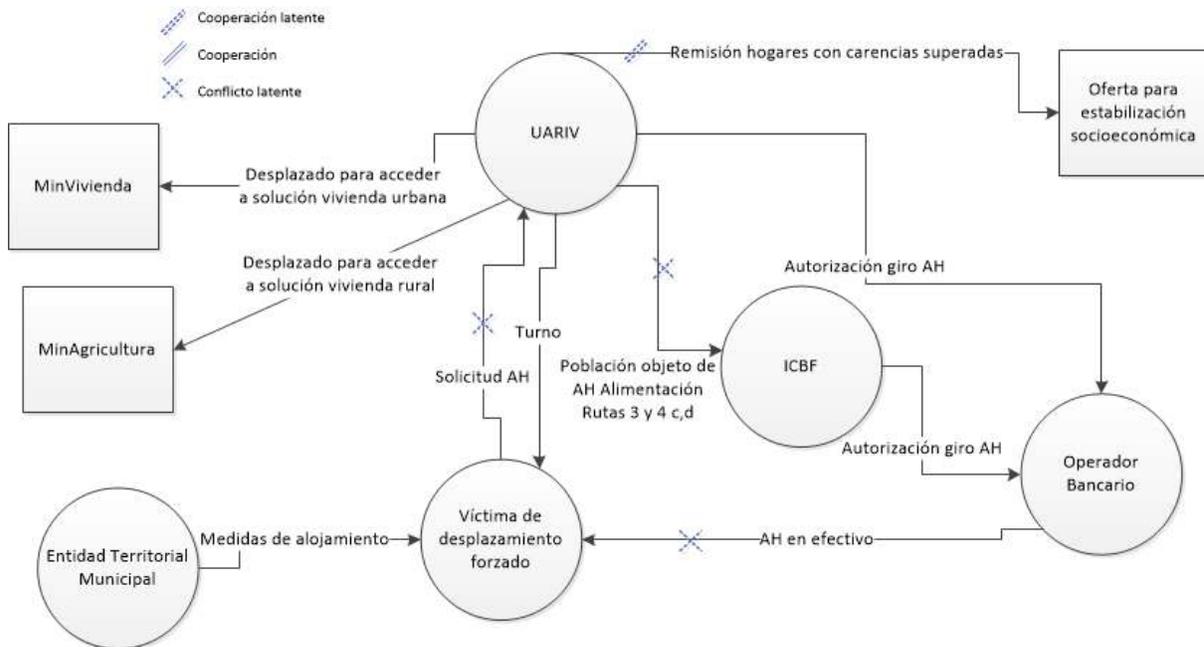
UARIV: Responde por la oferta en la transición, con alimentación y alojamiento digno para hogares víctimas del desplazamiento forzado. La atención se brinda previa verificación de vulnerabilidad, teniendo en cuenta la superación de la situación de emergencia de los hogares.

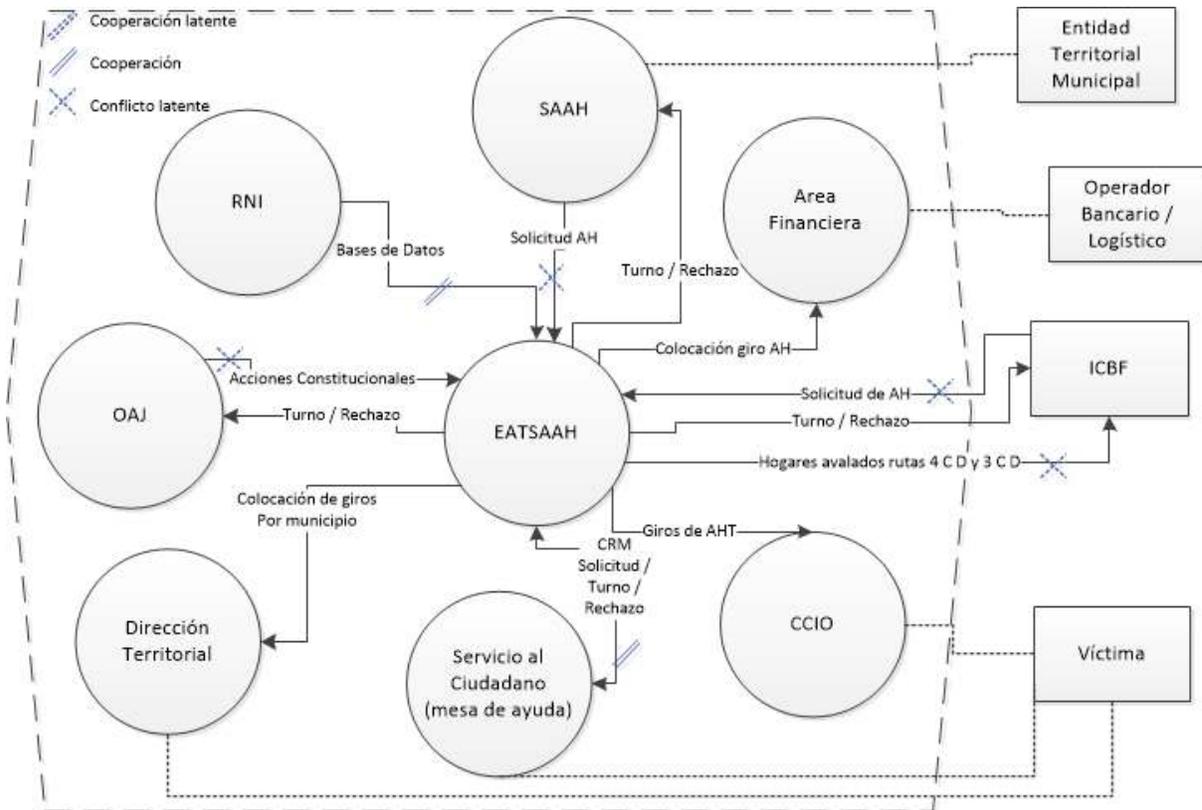
Ente territorial municipal o distrital, receptor de la población víctima de desplazamiento forzado: responde en conjunto con la UARIV la oferta de alojamiento transitorio.

ICBF: Garantiza la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento, avalados previamente por la UARIV en las rutas 4 C, D y 3 C, D. Remite a la UARIV para su caracterización, las solicitudes de AH que reciba de la población.

Operador Bancario. Entrega la AH de transición en efectivo a los hogares de acuerdo a las indicaciones y autorización de la UARIV y del ICBF.

Las siguientes gráficas presentan el flujo de información entre los actores y entre unidades dentro de la UARIV, identificando en dichas relaciones cuando se presenta cooperación, cooperación latente o conflicto, de acuerdo al análisis y a la información entregada en las entrevistas de procedimientos y la identificación de factores críticos.





Se observa conflicto latente en los puntos de atención o centros regionales por la congestión, turnos prolongados y falta de seguridad de la fecha de pago. La duplicidad de procesos entre la UARIV e ICBF se interpreta como un conflicto latente por la ineficiencia generada.

A nivel de la UARIV, entre la OAJ y el EATSAAH no se cuenta con un procedimiento ni información suficiente para responder a las tutelas.

Los siguientes hallazgos son comunes con AHE

La restricción en la ubicación de las sucursales del banco y en los días de entrega del efectivo corresponde a un conflicto latente con el hogar víctima, el cual se ha mermado con la inclusión de corresponsales.

Internamente:

Se identifica un conflicto latente, menor para la AHE que la AHI, por la diversidad de dependencias (RNI, SAH, CRM) canalizadoras de la recepción de solicitudes que se integran manualmente aumentando tiempo de procesamiento y riesgo de error.

Se identifica cooperación latente por la labor del RNI en integrar en la UARIV las bases de datos de AH (ACCES-ORACLE, RUV, SIPOD, CRM, ASTREA) y por la función del CRM al controlar la ruta de responsabilidades y hacer seguimiento.

5.1.3 Cuellos de botella

Puesto que los procedimientos son los mismos con AHE, aplican iguales cuellos de botella, adicionándose los dos últimos por ser propios de transición.

Del análisis detallado de los procedimientos se encontraron cuellos de botella de poca envergadura, enunciando a continuación los más relevantes entre ellos:

La interoperabilidad entre las bases de datos disponibles en la UARIV (CRM, ACCES-ORACLE, RUV, SIPOD, ASTREA) para la acreditación y caracterización es manual, consumiendo recursos.

El aplicativo Access-Oracle, si bien organiza y apoya los procesos de AH dentro de la UARIV, tiene limitantes menores como:

- Desconfianza en la calidad y cruce de las bases fuente, agregando puntos de control manual que aumentan el riesgo de error humano.
- La generación de los turnos no es simultánea, especialmente en las rutas 2 y 3, causando demoras.
- Soporta como máximo 2.500 casos por lote, limitando el procesamiento diario.
- Se limita a un código de sucursal por ciudad, adicionando actividades al procedimiento.

La información sobre cálculo de montos o restricciones de ubicación de las sede del operador, no es fácilmente accesible por el usuario, para que pueda tomar decisiones.

La acumulación de solicitudes pendientes de resolver tramitadas en ruta 3, tiene causas operativas además de las financieras. La capacidad de procesamiento del aplicativo también retrasa estas solicitudes por la magnitud del lote.

La aplicación de las competencias del ICBF se ha limitado a duplicar los procesos de caracterización, programación y colocación que realiza la UARIV, aumentando innecesariamente actividades de coordinación.

5.1.4 Identificación de factores críticos

Los factores críticos identificados y analizados para los procesos relacionados con los procesos de registro y atención humanitaria de emergencia son los siguientes:

- Factor AHT-1. Criterios de salida adecuados.
- Factor AHT-2. Verificación de la Caracterización
- Factor AHT-3. Adecuada orientación y uso de canales de información
- Factor AHT-4. Atención de acciones constitucionales.
- Factor AHT-5. Suficiente disposición de recursos presupuestales
- Factor AHT-6. Facilidad para el cobro de la atención

A continuación se explica cada uno de estos factores críticos de éxito, y se evalúan las evidencias provenientes de la información recolectada que permita conocer si el proceso cuenta con estos factores de éxito, como están funcionando o si existen barreras que los limiten.

5.2 CRITERIOS DE SALIDA

El Factor AHT-1. “Criterios de salida adecuados.” se compone de los siguientes aspectos que se interrelacionan:

- Disponibilidad de información suficiente para verificar la superación de las carencias que restringen la subsistencia mínima de los hogares.
- Montos de atención humanitaria de transición inversamente proporcional a la progresividad en la restitución del derecho de subsistencia mínima

En la medida que la demanda por atención humanitaria de transición crece y se acumula mientras que los recursos permanecen restringidos, resulta crítico todo factor que permita racionalizar la demanda y ajustarla a las necesidades reales de la población objeto de la política permitirá una mayor eficiencia en el uso de los recursos estatales para focalizarla en aquellos hogares que tienen mayores dificultades de subsistencia y reducir el tamaño de la atención en aquellos con necesidades menos apremiantes. La jurisprudencia ha insistido en que el solo paso del tiempo no puede ser criterio suficiente para dejar de entregar atención humanitaria

Las situaciones o barreras que pueden influir para que no se presente este factor de éxito son:

- Falta de información verificable sobre la capacidad del hogar para suplir autónomamente sus necesidades básicas de subsistencia y de la sostenibilidad de dichas capacidades en el tiempo.

- Dificultad para utilizar la información disponible como prueba ante un proceso de tutela o similar

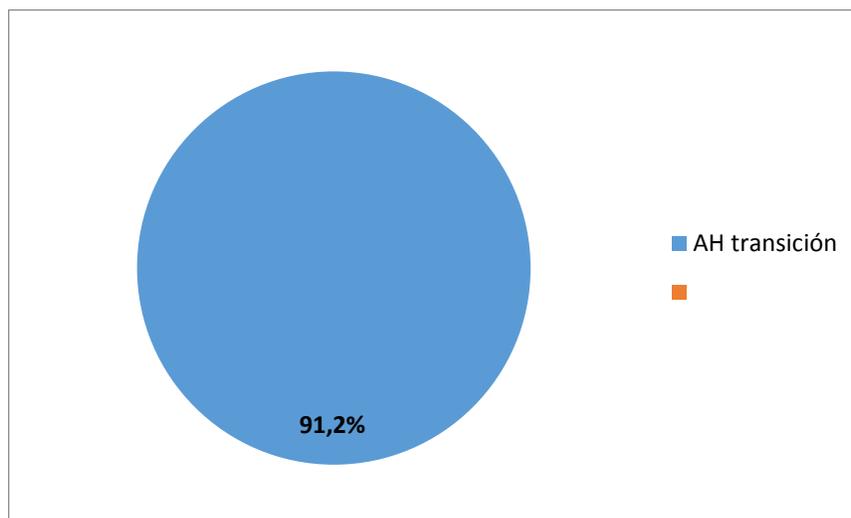
En lo que sigue de esta sección se explora, a través de la información recolectada en la evaluación, la forma en que este factor crítico está operando o no en el desarrollo del proceso de atención. En particular en esta sección se busca responder entre otras preguntas a:

- ¿Existen criterios claros de salida diferentes al paso del tiempo?
- ¿Los hogares están en capacidad de suplir autónomamente sus necesidades básicas de subsistencia

5.2.1 Evidencia cuantitativa

La falta de acuerdo en los criterios de salida genera una demanda alta por atención humanitaria de transición (91.2%) que congestiona y demora el proceso.

Figura 5.2- Solicitudes de AH



Fuente: Base de pagos - UARIV

De acuerdo con la anterior gráfica, las solicitudes de AH de transición representan una cantidad mucho mayor en comparación con las solicitudes de AH de emergencia. La diferencia entre ambos es de 82,4%, por lo cual la probabilidad de congestión y demora en el desembolso es más alta

Cuadro 5.1 - Solicitudes de AH

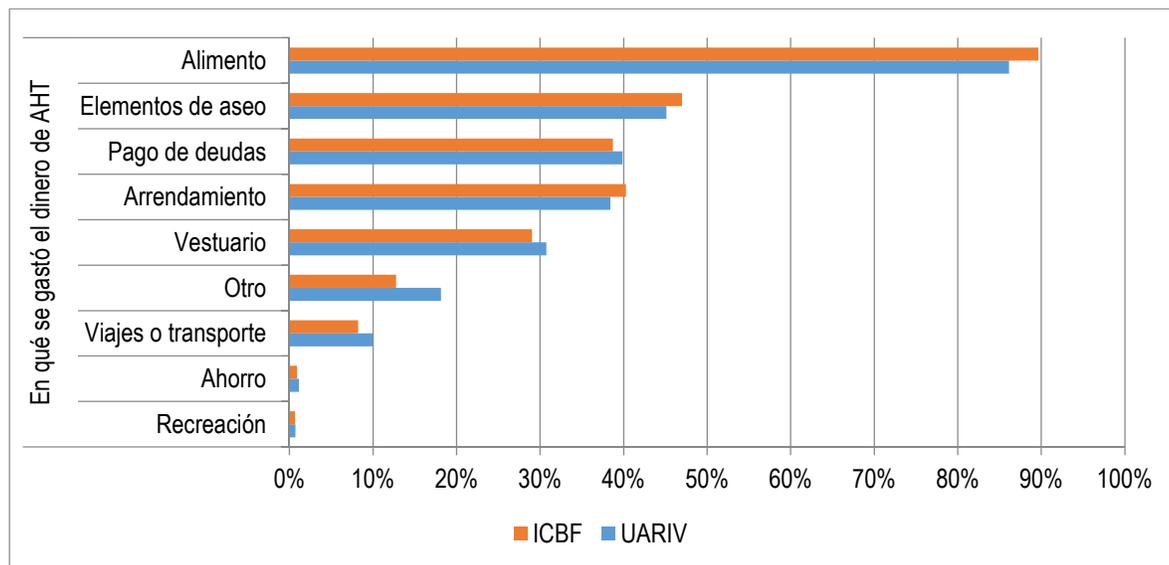
Variables		UARIV	ICBF
Este giro se demoró	Mucho menos de lo que esperaba	13.1%	10.0%
	Mas o menos lo que esperaba	22.9%	19.9%
	Mucho más de lo que esperaba	64.0%	70.1%
¿Considera que esta ayuda llegó cuando usted lo necesitaba?	No	9.5%	7.2%
Si no llegó cuando lo necesitaba, ¿qué problemas le ocasionó la demora en la ayuda?	Se endeudó	84.0%	88.5%
	Dejó de adquirir alimentos	54.6%	71.7%
	Lo sacaron de donde vive	13.5%	16.6%
	Consecuencias en la salud	22.0%	27.4%

Fuente: Encuesta a hogares

Tras la solicitud de AH de transición, las personas encuestadas reportan, en su mayoría, que el giro se demoró mucho más de lo que esperaban. Respecto al giro por parte de la UARIV, un 64% aseguran que la espera fue mayor a la que esperaban, y en cuanto al giro por parte del ICBF el porcentaje alcanza una cifra del 70%. Tan solo el 13,1% y el 10% reportan que el giro por parte de la UARIV y del ICBF, respectivamente, se demoró mucho menos de lo que esperaban.

Aquellas personas que consideran no haber recibido la ayuda cuando la necesitaban (9.5% por parte de la UARIV y 7.2% por parte del ICBF), aseguran que como consecuencia de dicho retraso adquirieron deudas (84 por parte de la UARIV y 88,5% por parte del ICBF) y, otro porcentaje importante, dejaron de adquirir alimentos (54,6% por parte de la UARIV y 71,7% por parte del ICBF).

Figura 5.3- En qué se gastó el dinero de AHT



Fuente: Encuesta a hogares

En cuanto al uso de los recursos otorgados por el programa de AH de transición, las personas encuestadas reportan mayor gasto en pago de deudas y arrendamiento (alrededor del 40%), elementos de aseo (alrededor del 46%) y alimento (alrededor del 88%). Vale la pena resaltar que además de la vivienda y la alimentación, como condiciones de subsistencia mínima, el pago de deudas resulta un factor importante y prioritario para las personas víctimas de la violencia.

Cuadro 5.2 - Dependencia AH

Si en un momento dado se suspendiera la atención humanitaria que le entrega el gobierno, ¿Cómo piensa que su familia podría cubrir los gastos básicos de alojamiento y alimentación?	%
Recortando otros gastos	7.2%
Tratando de conseguir otros ingresos	55.2%
Usando ahorros o vendiendo algo	3.4%
No podría subsistir o no sabe cómo	30.4%
Otro	3.8%

Fuente: Encuesta a hogares

Ahora bien, respecto a la capacidad de los hogares de suplir las necesidades básicas de subsistencia, un poco más de la mitad de los hogares encuestados consideran que al momento de ser suspendida la AH otorgada por el gobierno, podrían cubrir sus gastos

básicos de alojamiento y alimentación tratando de conseguir otros ingresos (55,2%). Sin embargo, un porcentaje importante (30,4) de los hogares encuestados aseguran que no podrían subsistir o no sabrían cómo, en el caso de no volver a recibir los recursos por parte de la AH

Cuadro 5.3 - Nivel de vulnerabilidad del hogar

¿Ha disminuido el nivel de vulnerabilidad del hogar desde que empezó a recibir la AH?	%
Si	58.5%

Fuente: Encuesta a hogares

A pesar de lo anterior, más de la mitad de los hogares encuestados aseguran que su nivel de vulnerabilidad ha disminuido. Por lo cual, es posible que, más allá de la existencia de congestiones y retrasos en el programa, su funcionamiento si es efectivo respecto a su objetivo último que es la disminución de vulnerabilidad en la población víctima de la violencia, satisfaciendo las condiciones de subsistencia mínima.

5.2.2 Evidencia cualitativa

Las entrevistas con funcionarios de entidades nacionales que abordaron los criterios de salida, reiteran que la indefinición de los mismos, se convierte en *‘un incentivo perverso al volverse parte del ingreso de la familia [sic]’* por lo que se hace necesario, realizar una buena caracterización en el momento del pago, que permita identificar a los hogares que ya pueden estar en reparación con una indemnización asociada a su proyecto de vida.

Desde la perspectiva del ICBF, se menciona que el criterio de 10 años resulta ser claro según la Ley y que a pesar de ello, es uno de los motivos para la interposición de tutelas *‘entonces uno diría, la respuesta es que simplemente las tutelas o las peticiones deben dirigirse a la Unidad [sic]’* señala un entrevistado del ICBF frente a aquellos requerimientos de hogares que llevan más de 10 años en transición.

En las entrevistas realizadas a los funcionarios de las entidades nacionales, se evidencian dificultades en la disponibilidad y completitud de la información sobre los hogares, en cuanto a datos de contacto y actualización de la situación familiar. Atención al Ciudadano de la UARIV realizó como parte de sus actividades, una encuesta a los hogares *‘que habían*

hecho solicitudes y habían tenido pagos y encontramos unas deficiencias muy graves en los datos, un 45 % en la muestra aleatoria no tenían datos de contacto [sic], siendo el permanente cambio en los números telefónicos una de las principales problemáticas. Frente a esta situación se han empleado desde la Unidad estrategias como campañas de actualización en la web, buscando tener un impacto en la prevención de acciones legales relacionadas con datos de contacto erróneos o inexistentes, que imposibilitan que los hogares tengan información sobre sus solicitudes.

Desde el ICBF se considera la falta o inexactitud de la información, particularmente en la caracterización, como una barrera para implementar otro tipo de estrategias, *‘necesitamos la composición familiar para saber cuáles (hogares) tienen niños, eso está totalmente desactualizado, hay mucha división de núcleo [sic]. En opinión de los funcionarios de la Unidad y del ICBF, es importante lograr integrar la información, implementar todas las estrategias para actualizar la información de contacto, ‘necesitamos la integración de sistemas para poder en un solo aplicativo, una sola llamada y poder dar toda la información al ciudadano [sic]’.* En atención al ciudadano, tanto la Unidad como el ICBF destacan que a pesar de las limitaciones, han recibido reconocimientos externos y de los usuarios.

Acerca de los mecanismos que permitan disminuir la dependencia de la población, en las entrevistas territoriales se menciona que, *‘es la reparación colectiva (...) en un eventual proceso de paz necesitan mucha plata para reparar a las víctimas, igual cuando uno mira comparativamente con el mundo lo que se lleva Colombia (...) son apuestas grandes pero comparativamente con el mundo son buenas y han avanzado mucho [sic]’.* Se pone de relieve en diferentes entrevistas la necesidad de identificar programas complementarios de generación de ingresos, que permitan hacer una lectura integral de la culminación de la atención humanitaria de transición.

Los participantes indican una serie de condicionantes para aceptar desistir de la ayuda humanitaria, y principalmente se refieren a la consecución de una vivienda digna que sea de su propiedad, a la obtención de un empleo formal permanente con todas las garantías de ley y a la obtención de una indemnización con la cual puedan establecer un negocio o generar alguna entrada de dinero para el hogar.

En todos los casos manifiestan que es un “derecho” adquirido contar con la ayuda humanitaria luego de su desplazamiento, y por lo tanto no se lo pueden quitar sin haber sido compensados económicamente.

A continuación se presentan algunos testimonios al respecto:

“Yo digo que a uno le deben dar la ayuda hasta que uno tenga vivienda porque la comida se la consigue uno fácil y el arriendo es el duro para uno estar cada mes...”;

“Yo creo que uno debe recibir ayuda hasta el momento que le den una indemnización como nos merecemos ser reparado o indemnizado o como quieran llamarlo”;

“Hasta que lo indemnicen y le den la casa que perdió en el campo”

-Testimonios de participantes de varios GF-

Este es un tema que genera controversia porque muchas personas se sienten inconformes con la respuesta de algunas entidades cuando acuden en busca de ayuda y les dicen que “ya no tienen derecho por haberse desplazado hace más de 10 años”, esto debido a que aún no han podido recuperarse de toda esa situación y siguen teniendo necesidad del apoyo que brinda el Gobierno Nacional a través de la ayuda humanitaria.

La mía me la dieron como a los ocho meses y ahora en noviembre del 2013 me dijeron que ya no tenía más ayuda porque tenía más de 10 años que fui a pedir la ayuda humanitaria y dijeron usted no porque este tiene más de 10 años y los que tienen más de 10 años para arriba no”.

-Testimonio de participante de GF en Florencia-

5.3 VERIFICACIÓN DE LA CARACTERIZACIÓN

El Factor AHT-2. “Verificación de la Caracterización” se compone de los siguientes aspectos que se interrelacionan:

- Modelo de cálculo adecuado para utilizar la información disponible en la caracterización de los hogares para su priorización
- Capacidad de realizar visitas domiciliarias para comprobar la información de caracterización
- Capacidad para consultar y cruzar información con otras bases de datos que contengan información relevante

En complemento con la importancia de contar con criterios de salida adecuados, es necesario contar con un proceso de verificación de información que permita la correcta estimación de los indicadores asociados a dichos criterios. En la medida que los criterios sean claros, su medición será verificable,

Las situaciones o barreras que pueden influir para que no se presente este factor de éxito son:

- Falta de información verificable sobre la capacidad del hogar para suplir autónomamente sus necesidades básicas de subsistencia y de la sostenibilidad de dichas capacidades en el tiempo.
- Dificultad para utilizar la información disponible como prueba ante un proceso de tutela o similar

En lo que sigue de esta sección se explora, a través de la información recolectada en la evaluación, la forma en que este factor crítico está operando o no en el desarrollo del proceso de atención. En particular en esta sección se busca responder entre otras preguntas a:

- ¿Se dispone oportunamente de toda la información requerida para la valoración de la vulnerabilidad en la entrega de atención humanitaria?
- ¿La clasificación de los hogares por carencias permitiría hacer mejor uso de los recursos destinados a la atención humanitaria comparado con el criterio de temporalidad respecto a la ocurrencia del hecho victimizante?

5.3.1 Evidencia cuantitativa

Respecto a contar con la información necesaria para la valoración de la vulnerabilidad en la entrega de atención humanitaria, se plantea un indicador de superación de carencias y vulnerabilidad extrema (desarrollado en el capítulo 6 y 7).

Al cruzarlo con las rutas de AH, es evidente como una alta proporción de tutelas se otorgan a población con carencias superadas (39.8%). Adicionalmente, se está calificando con la vulnerabilidad más alta (A) al 31% de los hogares con superación de carencias.

Estas inconsistencias se traducen en un limitado acceso a información que permita valorar de manera adecuada las condiciones de vulnerabilidad de las familias.

Cuadro 5.4 – Cruce Ruta vs. Superación de carencias y vulnerabilidad extrema

Ruta	Carencias			Total
	Supera carencias	No Supera carencias - sin V.E.	No Supera carencias – V.E.	
1	39.8%	45.0%	15.2%	100.0%
2	34.6%	55.2%	10.2%	100.0%
3	42.3%	44.0%	13.7%	100.0%

	4	29.0%	24.5%	46.5%	100.0%
Total		40.8%	44.9%	14.3%	100.0%

Fuente: Encuesta a hogares y base de datos de pagos
 Nota: V.E. =Vulnerabilidad Extrema

Cuadro 5.5 - Cruce Ruta vs. Superación de carencias y vulnerabilidad extrema

Nivel vulnerabilidad	Supera carencias	No Supera carencias - sin VE	No Supera carencias - VE	Total
A	31.6%	54.4%	14.0%	100.0%
B	45.2%	44.4%	10.5%	100.0%
C	46.7%	42.2%	11.1%	100.0%
D	40.3%	42.9%	16.8%	100.0%
Total	40.8%	44.9%	14.3%	100.0%

Fuente: Encuesta a hogares y base de datos de pagos
 Nota: V.E. =Vulnerabilidad Extrema

Ahora bien, el sistema de asignación de turnos para la entrega de Atención Humanitaria responde a unas variables de caracterización que corresponden a la situación de vulnerabilidad del hogar al momento del desplazamiento y no a la situación actual de carencias.

Se investigó la percepción de los hogares acerca del criterio más conveniente para determinar la priorización de turnos encontrando lo siguiente.

Cuadro 5.6 - Criterios prioritarios para la asignación de los Turnos de Atención Humanitaria (UARIV)

Prioridad en los turnos de atención	1	2	3	4	5
Las Carencias del hogar	13.55%	14.01%	18.10%	27.11%	27.22%
EL tiempo transcurrido desde el hecho victimizante	21.34%	25.44%	24.77%	15.78%	12.67%
El número de veces que el hogar ha sido víctima del desplazamiento forzado	23.48%	28.05%	20.45%	16.45%	11.56%
El número de víctimas dentro del hogar actual	21.05%	21.28%	25.80%	20.49%	11.38%
Condiciones de vulnerabilidad	20.57%	11.22%	10.87%	20.16%	37.17%

Fuente: Encuesta a hogares

Para los hogares, como criterio para la asignación de los Turnos de Atención Humanitaria, deberían tener prioridad las condiciones de vulnerabilidad y, en menor medida, las carencias del hogar. El número de víctimas dentro del hogar actual, por su parte, según la encuesta realizada, es la condición que menor importancia debería tener a la hora de la asignación de los turnos

La misma pregunta se les hizo a los funcionarios territoriales de la UARIV.

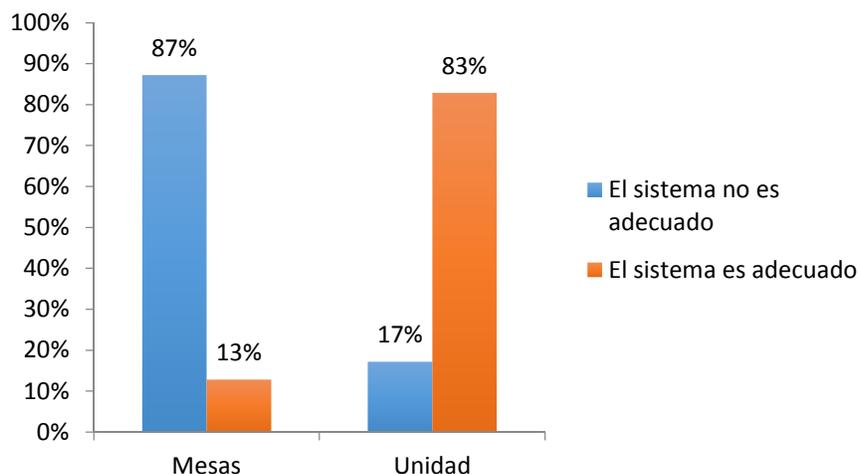
Cuadro 7: Criterios ordenados por los funcionarios de la Unidad para las Víctimas para definir la prioridad de los turnos de Atención Humanitaria

Criterios para definir prioridad de los turnos acorde a los funcionarios de la Unidad para las Víctimas					
Criterios	1	2	3	4	5
Las carencias del hogar (tamaño vs capacidad de generar ingresos)	11%	6%	17%	26%	40%
El tiempo transcurrido desde el evento de desplazamiento forzado	43%	12%	29%	3%	3%
El número de víctimas dentro del hogar actual	17%	29%	31%	17%	6%
El número de veces que ha sido víctima del desplazamiento forzado	23%	34%	17%	14%	11%
Otras condiciones de vulnerabilidad del hogar (etnia, genero del jefe, discapacidad, adultos mayores)	6%	9%	6%	40%	40%

Acorde a la percepción de los funcionarios de la Unidad para las Víctimas, los criterios más importantes para definir la prioridad de los turnos de Asistencia Humanitaria son las carencias del hogar (tamaño vs capacidad de generar ingresos) y las condiciones de vulnerabilidad como etnia, género del jefe de hogar, discapacidad e índice de dependencia. Por el contrario, el tiempo transcurrido desde el evento de desplazamiento es considerado de poca relevancia por la Unidad al igual que el número de víctimas dentro del hogar. Este resultado revela la importancia que los funcionarios de la Unidad, cuya visión de cierta forma captura una imagen más completa de los procesos, le dan a la identificación y caracterización adecuada de los hogares con respecto a sus niveles de vulnerabilidad. Una caracterización apropiada de los hogares permitiría un mejor uso de los recursos y la asistencia oportuna de aquellos con mayor necesidad de asistencia.

Al realizar una solicitud de Asistencia Humanitaria, acorde a la valoración que realiza la Unidad con respecto a la información en el RUV, a cada hogar se le asigna un turno que identifica su posición en la “fila” de giros con respecto a otros hogares. Dicho turno se asigna con respecto a unos criterios establecidos por la unidad que determinan el nivel de vulnerabilidad de un hogar, su composición y con estos se asigna el monto a girar y el turno mencionado.

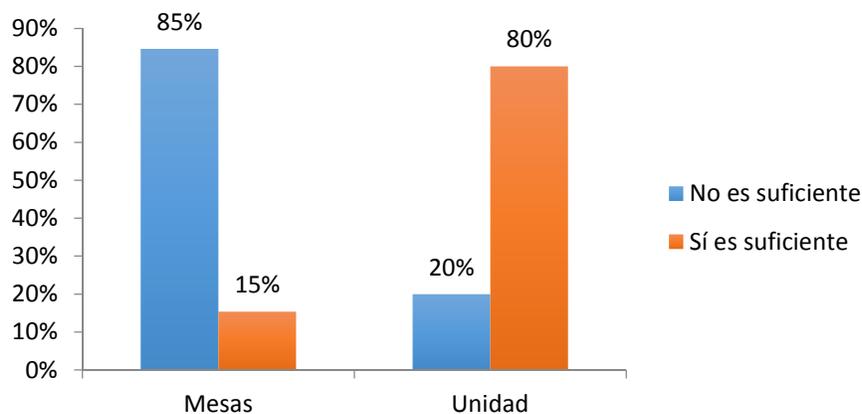
Figura 5.4: Percepción sobre el sistema de asignación de turnos para el pago de atención humanitaria



Mientras el 87% de los líderes considera que el sistema de turnos no es adecuado el 83% de los funcionarios de la Unidad consideran que sí lo es. En términos generales, la Unidad argumenta que el sistema de turnos se puede mejorar pero verdaderamente el problema del sistema no está en la valoración de los hogares sino en la colocación. Por otro lado, los líderes consideran que el sistema no funciona pues éste no tiene en consideración el nivel de vulnerabilidad actual de los hogares y además genera grandes demoras y retrasos. Tanto la Unidad como los líderes consideran que el sistema podría mejorarse a través de la caracterización real y actual de los hogares, mediante la asignación automática y simultánea de varios turnos tras una solicitud y ampliando el presupuesto para la Asistencia Humanitaria.

Tras realizar una solicitud y recibir un turno para el giro de la Atención Humanitaria, las víctimas requieren corroborar el estado de sus solicitudes.

Figura 5.5: Percepción sobre la suficiencia de la información disponible a las víctimas para corroborar el estado de sus turnos



En esta oportunidad el 85% de los líderes consideró que la información disponible a las víctimas para corroborar el estado de sus turnos no es suficiente, mientras que el 80% de los funcionarios de la Unidad opina lo contrario. Los miembros de la unidad que consideran la información suficiente, argumentan que hay varios medios y herramientas de consulta (vía telefónica, presencial y vía mensaje de texto). De igual manera, estos también mencionan la importancia de realizar brigadas pedagógicas y socializar la información de forma que se informe a las víctimas sobre sus opciones. También se menciona de forma reiterativa que el ICBF no cuenta con un buen sistema para informar a las víctimas. Por otro lado, la opinión general de los líderes corresponde a la falta de claridad de la información sobre el estado de los giros. Estos informan que únicamente se puede consultar el número del turno pero esto no brinda mayor información sobre el estado del pago, las víctimas viven en constante incertidumbre con respecto a las fechas de pago de la Atención Humanitaria.

Estos resultados evidencian que mientras los líderes de las mesas de participación consideran, por lo general, que el sistema de turnos es inadecuado y la información para corroborar su estado es insuficiente, los funcionarios de la Unidad consideran que tanto el sistema de turnos, como la información para verificarlos, son adecuados.

5.3.2 Evidencia cualitativa

En cuanto a la acreditación y caracterización, los funcionarios entrevistados de la Unidad y del ICBF mencionaron algunos aspectos que se sintetizan a continuación. En cuanto a la recepción, la funcionaria de Acreditación y Caracterización de la UARIV explica la existencia de un aplicativo que soporta máximo 2500 solicitudes *‘por lo general procuramos*

cumplir con los tiempos por cada ruta, ruta 1 y 4 son prioritarias, manejan un tiempo de dos días máximo [sic], sin embargo, el aplicativo puede presentar fallas, ‘muchas veces por culpa del aplicativo nos hemos atrasado en los tiempos de respuestas a solicitudes, entonces eso es una dificultad porque esto es una plataforma que se ha venido manejando desde el 2010, por eso queremos salir con un nuevo modelo que supere la capacidad tecnológica que tiene este, que ya es estilo web [sic].

En cuanto al trámite de caracterización, se menciona el seguimiento de un protocolo, *‘primero acreditamos a la persona en cuanto a nombre, apellido y documentos, contra bases de la Registraduría, directamente en el aplicativo, la base se actualiza por medio de la Red Nacional de Información y luego se hace el cruce de declaración (...), miramos contra la base de la Contraloría y el Fosyga [sic].* En los casos de rechazo, no se le asigna turno, siendo uno de los criterios la verificación de que el núcleo familia corresponda con el RUV.

Lo que agrega valor en este proceso de caracterización según la funcionaria de la UARIV es la *‘validación y generación del turno, lo demás es trámite, la acreditación ya son los cruces de bases, son los macros. El aplicativo lo que hace es arrojar tareas y debemos ir revisando en Excel(r) porque el aplicativo tiene varias fallitas y no podemos dejar pasar errores [sic].* Controlar dichos errores podría, según la percepción de la entrevistada, gastar dos horas por solicitud. En cuanto a la generación del turno uno de los inconvenientes que presenta el aplicativo es que las Rutas 1 y 4 sí se pueden generar al tiempo, *‘pero la misma Ruta no puede generar varios turnos al mismo tiempo, la emergencia y transición, es decir 2 y 3, sí debe esperar y quedar en cola, es un gravísimo inconveniente [sic].*

Frente a la separación de núcleos, el ICBF menciona una gran cantidad de casos, que suponen restricciones en el banco al momento del cobro. Como desde el ICBF no hay forma de transferir este tipo de reclamos, se les solicita llamen a la Unidad en casos como el que ejemplifica una funcionaria, *‘como mi papa esta yo voy cobro y no le digo nada y saco la plata y pues mi papa cuando va a hacer la solicitud también pasa eso, como hay que esperar 90 días que le den la respuesta de usted cobro una ayuda humanitaria hace 15 días, pero por qué si yo no he cobrado nada, lo que hace la unidad es verificar, fue su hijo (...) y pues estaba entre su misma declaración, las personas dicen pero es que ya no vive conmigo, ya tiene otra familia, lo que tienen que hacer es una separación de núcleos para que queden separados [sic].’*

En cuanto a la necesidad de actualizar la información de los hogares, una funcionaria del ICBF señala que a futuro, con la información que se está levantando y que se levantará con el PAARI telefónico o diligenciado en oficina, tampoco se garantizarán datos que reflejen la realidad. Si bien el ICBF tiene mecanismos más pertinentes como la visita a algunos hogares, no pueden asumir como entidad esta responsabilidad *‘ahora con el tema de que hasta dónde va la ayuda humanitaria, ellos (UARIV) han querido que les demos esa información*

que recogemos de las Unidades Móviles, y en eso nosotros no estamos de acuerdo porque esto es solamente para el componente de alimentación y nosotros no podemos asumir la responsabilidad que por la información que nosotros suministremos, se le quite ayuda humanitaria a una familia [sic]. En la entrevista a la Comisión de Seguimiento, fue mencionado que sobre este nuevo instrumento (PAARI), será necesario complementar la información con mayores cruces entre bases de datos de diversas fuentes.

5.4 ORIENTACIÓN Y CAPACIDAD DE LOS PUNTOS DE ATENCIÓN

El Factor AHT-3. “Adecuada orientación y uso de canales de información.” se compone de los siguientes aspectos que se interrelacionan:

- Capacidad suficiente en recursos humanos para atender la demanda por información y orientación en los canales presenciales
- Conocimiento y uso de canales no presenciales de información para evitar congestiones
- Información veraz y oportuna sobre las fechas de pago

La existencia de una capacidad adecuada de orientación al ciudadano permite satisfacer las necesidades de información de la población objeto de atención para reducir la incertidumbre y el riesgo de perder el acceso a la misma. Si el Estado brinda orientación adecuada se reduce el espacio para la interferencia de terceros como tramitadores, estafadores que se lucran de esa incertidumbre y desvían una proporción de la atención hacia población que no es objeto de la misma.

Las situaciones o barreras que pueden influir para que no se presente este factor de éxito son:

- La incertidumbre en las fechas de pago.
- La falta de apropiación de la población en el uso de nuevas tecnologías de información
- La interferencia de terceros y la percepción de eficacia de los canales informales (tramitadores)

En lo que sigue de esta sección se explora, a través de la información recolectada en la evaluación, la forma en que este factor crítico está operando o no en el desarrollo del proceso de atención. En particular en esta sección se busca responder entre otras preguntas a:

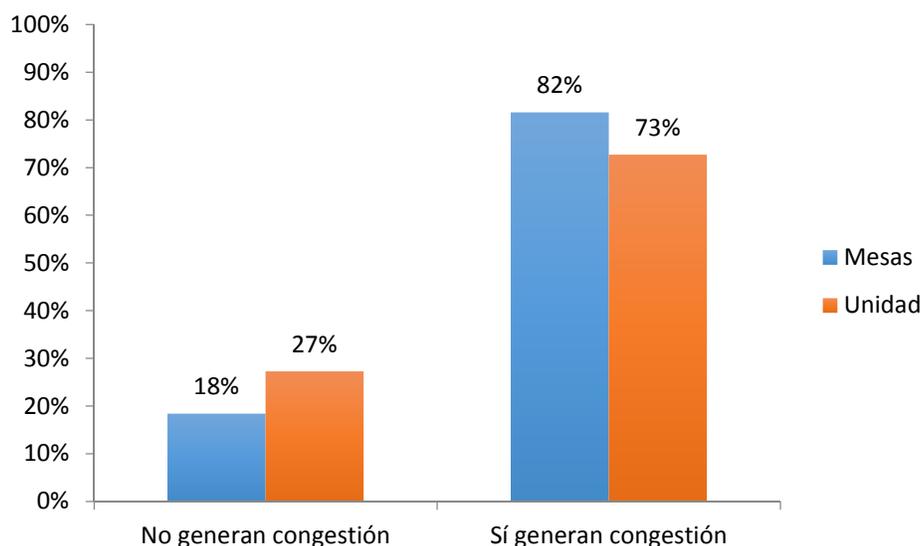
- ¿Existe una capacidad adecuada para brindar información y orientación a la población desplazada?

- ¿Existe una adecuada articulación entre los canales de comunicación de la UARIV y el ICBF?
- ¿Qué tipo de incentivos generan los diferentes canales para la solicitud de Atención Humanitaria?

5.4.1 Evidencia cuantitativa

A pesar de que tras la solicitud a las víctimas se les asigna un turno, el cual puede solicitarse sin acudir a los centros regionales o puntos de atención, aun así las víctimas se trasladan de forma que un funcionario les confirme, personalmente, el estado de su giro.

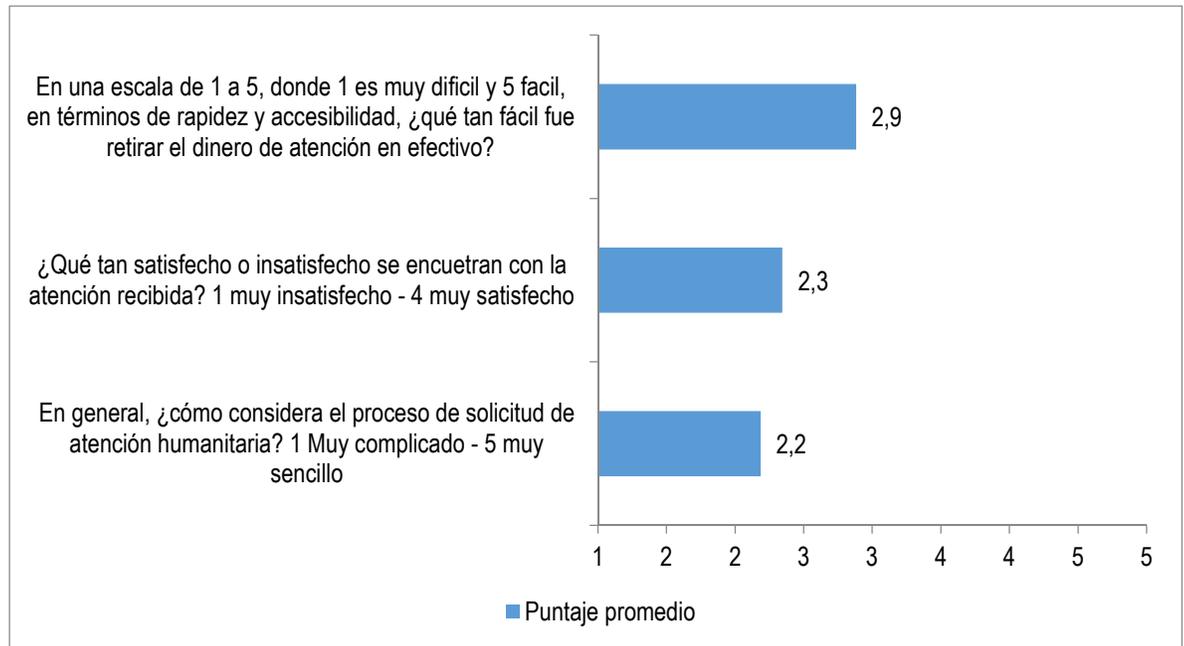
Figura 5.6: Percepción sobre congestión en los centros regionales y puntos de atención por solicitudes de información por parte de las víctimas



Fuente: Encuesta web

Es evidente que los funcionarios de la Unidad y los líderes (82% y 73%, respectivamente), consideran que las solicitudes de información por parte de las víctimas genera congestión en centros regionales y puntos de atención. Mientras los funcionarios de la Unidad consideran que la mejor forma de solucionar este problema es implementar estrategias para informar a las víctimas y educarlas en el uso de las herramientas de la Unidad, los líderes consideran que es necesario aumentar el personal en los puntos de atención, agilizando los procesos de pago y , algunos sugieren, generando tarjetas de ahorro a las víctimas de forma que sus pagos se realicen a cuentas débito y estos no tengan que hacer consultas con respecto a los puntos de pago.

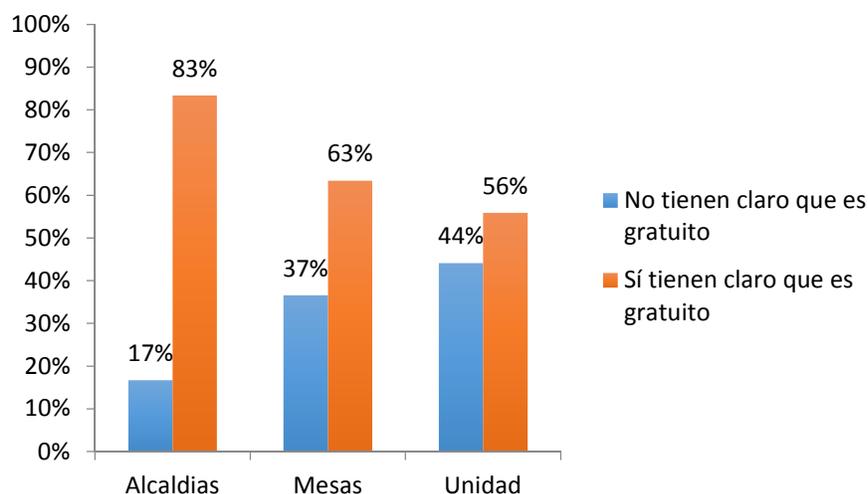
Figura 5.7- Calificación del servicio



Fuente: Encuesta a hogares

En términos generales, la calificación del servicio en los puntos de atención refleja un funcionamiento regular. Teniendo en cuenta que 5 es el puntaje que representa un mejor servicio ofrecido en los diferentes puntos de atención, la calificación promedio acerca de la facilidad de retirar el dinero de AH en efectivo, la satisfacción por la atención recibida y la percepción del proceso de solicitud de AH es de 2,9; 2,3 y 2,2; respectivamente. Estos puntajes son el reflejo de las dificultades que se presentan en el proceso de declaración, registro, solicitud y recepción de AH (pérdida de documentos, demora en la notificación, reintegros demoras en los giros).

Figura 5.8 Percepción sobre el conocimiento de las víctimas sobre el acceso gratuito a la Atención Humanitaria



Fuente: Encuesta web

Al indagar con funcionarios y líderes se obtuvo que el 83% de los funcionarios de las alcaldías, el 63% de los líderes y el 56% de los funcionarios de la Unidad consideran que la población desplazada tiene claro que el acceso a la Atención Humanitaria es gratuito. Aun así, el 44% de los funcionarios de la unidad declararon considerar que estos no lo tienen claro. A pesar de la percepción notoria sobre claridad en la condición gratuita de la atención, los tres grupos de agente describen la intervención de tramitadores en el proceso. Las declaraciones coinciden en afirmar que constantemente se realizan campañas, jornadas anti-fraude y se brinda información explícita en puntos de atención para ratificar a las víctimas que no es necesario pagar por agilizar procesos ni conseguir información. De igual forma, estos declaran que las víctimas acuden a tramitadores. La elección no es necesariamente resultado de asimetrías de información o desconocimiento de la ley. Más propiamente, las víctimas buscan tramitadores con el objetivo de agilizar procesos y evitar los conductos regulares que pueden resultar en procesos demorados, incumplimiento en las fechas de pago y consecuentes acciones judiciales. Finalmente, también se menciona que el bajo nivel de escolaridad promedio de las víctimas facilita la manipulación por parte de terceros quienes utilizan la confusión y la incertidumbre de la población recién desplazada para presentarse como indispensable u ofrecer apoyo.

Para obtener información o realizar solicitudes de Atención Humanitaria existen distintos canales a través de los cuales las víctimas pueden contactar a la Unidad.

Cuadro 5.8 - Canal de solicitud de AH Transición

A través de que medio realizó la solicitud	%
Atención directa en los puntos UARIV	77.1%
Telefónicamente	13.5%
Por escrito	3.0%
A través de la alcaldía	3.1%
Video llamada	0.1%
Otro Cuál	3.2%

Fuente: Encuesta a hogares

Los hogares encuestados, en su mayoría (77%), aseguran realizar la solicitud por medio de la atención directa en los puntos UARIV. En segunda medida (13.5%), realizan la solicitud telefónicamente. Canales como realizar la solicitud por escrito, a través de la alcaldía o hacer un video llamado son muy poco representativos a lo largo de los hogares encuestados.

Cuadro 5.9 - Canal a de comunicación del giro

Variables		UARIV	ICBF
Cómo se enteró que estaba listo el giro	En la alcaldía	4.6%	5.1%
	Quioscos	0.5%	0.3%
	Atención directa en los puntos UARIV	40.0%	43.4%
	Llamada telefónica	25.4%	21.9%
	Comunicación enviada a la vivienda	0.4%	0.5%
	Mensaje de texto	20.3%	17.9%
	Correo electrónico	0.0%	0.0%
	Otro	8.7%	10.8%

Fuente: Encuesta a hogares

En cuanto a los canales de comunicación, es decir, acerca de cómo se enteran que el giro está listo, una vez más, la atención directa en los puntos UARIV, seguido de las llamadas telefónicas, son el más utilizado por los hogares encuestados. Los mensajes de texto, en este caso, también representan un porcentaje importante dentro de los canales utilizados por los hogares para conocer el estado de su giro.

Un 34% de los hogares encuestados aseguran haber recibido asesoría por parte de un tercero para realizar alguna solicitud de AH. En su mayoría (58,6%), fueron asesorados por algún familiar o amigo y, en menor medida (21.1%) por un funcionario de la UARIV.

Dichos asesores, según los resultados de la encuesta, cobraron por su labor. En promedio, cobran \$44.000

Cuadro 5.10 - Asesoría para solicitar AH

¿Alguien lo asesoró para adelantar alguna solicitud de atención humanitaria?	%
Si	34.5%

Fuente: Encuesta a hogares

Cuadro 5.11 - Qué lo asesoró para solicitar AH

Quien lo asesoró	%
Un familiar o amigo	48.6%
Otra persona	19.7%
Una empresa	0.8%
Un funcionario de la UARIV	21.1%
Un funcionario de la Alcaldía	4.9%
n funcionario de otra entidad estatal	4.9%

Fuente: Encuesta a hogares

Cuadro 5.12 - Asesor vs valor cobrado

Quien lo asesoró	Le cobraron por ayudarlo		
	SI	NO	TOTAL
Un familiar o amigo	12.82	51.54	48.58
Otra persona	68.09	15.65	19.66
Una empresa	4.569	0.4888	0.8004
Un funcionario de la Unidad para las Víctimas	5.463	22.43	21.13
Un funcionario de la alcaldía	6.79	4.788	4.941
Un funcionario de otra entidad estatal	2.271	5.104	4.888
Total	12.82	51.54	48.58

Fuente: Encuesta a hogares

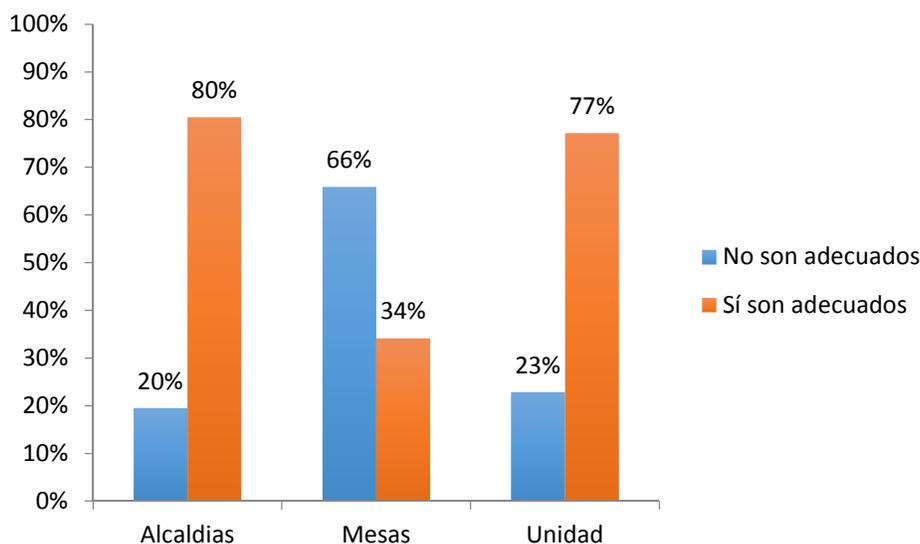
Cuadro 5.13 - Valor cobrado por la asesoría en solicitud de AH

Cuánto le cobraron	Promedio	Mediana	Mínimo	Máximo	Desviación estándar
Un familiar o amigo	\$40,979	\$40,000	\$10,000	\$100,000	\$40,979
Otra persona	\$50,867	\$30,000	\$10,000	\$200,000	\$50,867
Una empresa	\$15,767	\$10,000	\$10,000	\$25,000	\$15,767
Un funcionario de la Unidad para las Víctimas	\$25,235	\$25,000	\$20,000	\$50,000	\$25,235
Un funcionario de la alcaldía	\$14,566	\$10,000	\$10,000	\$20,000	\$14,566
Un funcionario de otra entidad estatal	\$50,000	\$50,000	\$50,000	\$50,000	\$50,000
Total	\$44,111	\$30,000	\$10,000	\$200,000	\$44,111

Fuente: Encuesta a hogares

En la encuesta web se preguntó por los canales de atención a los diferentes actores institucionales

Figura 5.9: Percepción sobre los canales o medios a través de los cuales la población desplazada puede solicitar la Atención Humanitaria

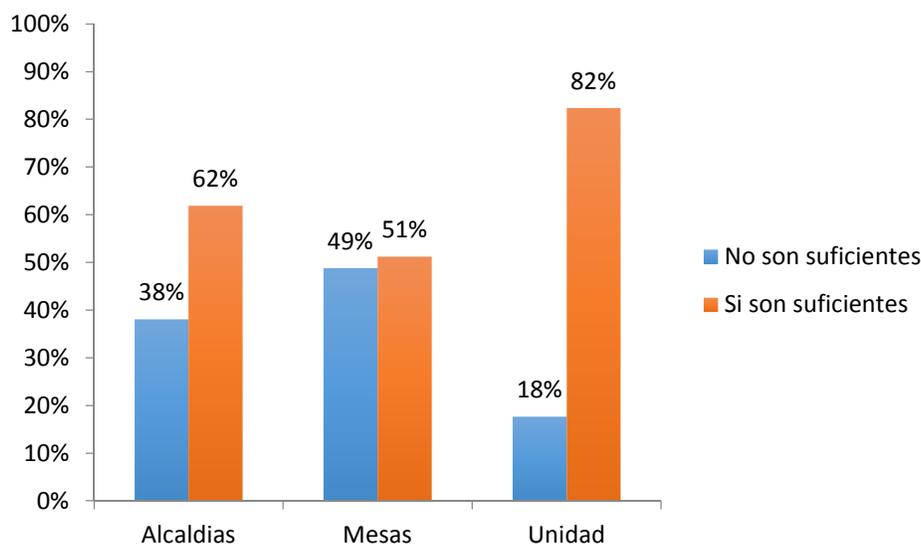


Fuente: Encuesta web

Cerca al 80% de los funcionarios, tanto de alcaldías como de la Unidad, creen que los canales a través de los cuales la población desplazada puede solicitar al Atención Humanitaria son adecuados. Por lo general, quienes opinan que los medios son adecuados asocian su respuesta a la suficiencia de los canales. Miembros de las alcaldías y Unidad, consideran que los medios son tanto suficientes como adecuados pues estos cumplen el objetivo de proveer a las víctimas con múltiples medios accesibles para generar sus solicitudes y obtener información. Los consideran accesibles en el sentido en que estas no

se limitan a disponer de un solo medio ni un solo tipo de tecnología sino que la variedad se ajusta a las capacidades y posibilidades congruentes con las condiciones heterogéneas de la población desplazada. El 82% y el 62% de los funcionarios de alcaldías y Unidad, respectivamente, consideran que los medios sí son suficientes por los motivos descritos.

Figura 5.10: Percepción sobre la suficiencia de canales o medios a través de los cuales la población desplazada puede solicitar la Atención Humanitaria



Aproximadamente el 50% de los líderes considera que estos no son suficientes y el 66% de estos considera que no son adecuados. Por lo general, la posición de los líderes responde a que estos, a pesar de considerar que sí existen múltiples canales de accesos para solicitar la atención, muchos de estos canales no se ajustan a las necesidades ni capacidades de la población. Estos mencionan que la congestión en líneas telefónicas y puntos de atención proviene de la incapacidad de la población desplazada, principalmente por sus niveles de escolaridad, de acceder y manipular medios digitales o electrónicos. Los desplazados de zonas rurales, muchos de los cuales son analfabetas, no tienen posibilidad de realizar solicitudes por medios que exijan habilidades que estos carecen, lo que genera que los múltiples canales existentes no sean adecuados ni efectivos.

5.4.2 Evidencia cualitativa

Además de las percepciones mencionadas en un acápite anterior sobre el manejo de la información y el rol de las dependencias de atención al ciudadano, se señalan a continuación algunos aspectos mencionados por los funcionarios entrevistados de entidades del orden nacional. En la UARIV, se estima que actualmente se están

recibiendo 100.000 peticiones mensuales *‘y tenemos el mismo personal, eso ha hecho que automaticemos más procesos, nos volvamos más eficaces y al mismo tiempo más eficientes, con los mismos recursos funcionemos [sic]*. Frente a estas restricciones en recursos humanos, se han establecido acciones como contar con un aplicativo en el que se radican todos los derechos de petición y desde allí se realiza su trazabilidad, los filtros y cruces requeridos.

En cuanto a capacidad, los funcionarios de la Unidad mencionan la realización de jornadas informativas en diferentes municipios, con orientaciones en los puntos de atención que son *‘una coordinación nación – territorio, la infraestructura es de la alcaldía, nosotros ponemos los orientadores [sic]* o con la instalación de kioscos.

Desde el ICBF se menciona la existencia de diferentes fuentes para atención de los hogares, incluyendo también la necesidad de contar con capacidad para informar a los jueces, por lo que ha sido necesario hacer capacitaciones a los tribunales, explicando la competencia del Instituto y señalando que las familias deben acercarse a la Unidad de Víctimas, porque *‘cuando ya la gente empieza a saber que tenemos unas competencias, empiezan a colocar derechos de petición para solicitar la ayuda y eso genera una avalancha impresionante [sic]*’. En el ICBF se ha hecho la recepción de las solicitudes de las víctimas, lo cual supone no sólo recoger la solicitud sino proyectar una respuesta que es cargada al Sistema de Información Misional SIM, al que tienen acceso las Direcciones Regionales, pero *‘llega un momento que en las territoriales muchas veces se queda (la plataforma) para poder consultar pero digamos que la información fluye por abí, otra forma que también se le da a conocer a la población es enviándoles correo certificado [sic]*.

Sobre el contacto telefónico, la Unidad menciona que *‘el centro de contacto del ICBF sólo puede recibir alrededor de mil a dos mil llamadas, o sea, no se acepta un contacto muy grande, entonces siempre hablamos mucho (...) constantemente mirando cómo hacemos para que las víctimas que llamen, nosotros podamos darle información y viceversa, pero ha sido... el tema es duro [sic]*. En el ICBF, con el mecanismo que permite marcar información sobre el número de cédula y obtener información automatizada sobre el pago (respuesta automática), se han presentado dificultades, *‘hemos tenido inconvenientes porque ellos efectivamente verifican y les dicen si usted tiene su pago, pues la máquina, y ellos pasan al asesor, pasan a la gente, es un tema complejo porque la verdad nos tienen reventados (...), debido a eso se amplió la planta del centro de contacto [sic]*.

Sobre la capacidad en la atención y al igual que en el manejo de la información, tanto la UARIV como el ICBF consideran importante la integración de los aplicativos y el suministro de información al ciudadano de manera centralizada, según un funcionario del Instituto buscando *‘se cree la cultura de que si yo llamo a alguno de los dos lados me van a dar la*

misma ayuda, no porque es el ICBF me van a dar más alimentación y si llamo por la Unidad entonces la Unidad me quita un poquito de platica de alimentos, si entonces piensan de pronto todo eso [sic].

En cuanto a la interferencia de terceros, La existencia y relevancia que para ciertas víctimas tienen los tramitadores tanto en los procesos generales de información, de cobro de los montos asignados y de uso de recursos constitucionales, son manifestadas en las entrevistas a los funcionarios de entidades nacionales. Un funcionario del ICBF explica haciendo referencia a la Atención Humanitaria de Transición, *‘lo que pasa es que en este tema hay mucho tramitador y toda la experiencia que hemos vivido aquí recién comenzamos en los centros (...) un derecho de petición sacaban fotocopias a \$20.000 entonces eran arrumes en los centros zonales todos igualitos, una fotocopia de un tramitador a \$20.000, la fotocopia más cara del planeta y eran arrumes de derechos de petición en los centros zonales y eran las filas interminables [sic]’.*

Además de los tramitadores, la existencia de redes de extorsión es descrita por los funcionarios de las entidades, en la UARIV mencionan que es posible que un extorsionista llegue a través de la línea automática a conocer a través del número de cédula de la víctima, si ha recibido el pago, sin embargo señalan que es competencia del Banco hacer la verificación de la identidad de quien hace el cobro. Así mismo se mencionan casos en ciertas regiones del país en las que las listas publicadas en físico son robadas, lo que representa una amenaza para la seguridad de la población.

Desde la Unidad, existe un grupo dentro de la Oficina Jurídica de indagación y protección contra fraudes, *‘nosotros estamos dictando charlas a nivel nacional (...) estamos llegando a personerías, víctimas, a todo el mundo para decirles mira, no se dejen engañar, aquí todo es gratis, sólo actualice sus datos y cada vez que salga la atención humanitaria, seguramente los vamos a contactar [sic]’.*

En cuanto a lo discutido en los grupos focales con hogares, en general la opinión de los participantes está dividida porque hay quienes indican que el proceso con la asignación de turnos y el “pico y cédula” funciona muy bien pero para otros resulta muy difícil de entender. Las principales quejas son las largas filas de espera en los bancos, así como el poco tiempo que disponen para retirar el giro antes que se devuelva, caso en el cual, algunos indican deben volver a iniciar el proceso que puede durar más de 6 meses.

Como se indicó anteriormente no existe claridad sobre a dónde acudir y en qué casos, por lo que terminan recorriendo las diferentes entidades para ver en cuál terminan atendiendo su solicitud. De igual modo la asignación de turnos genera dificultades especialmente en las personas mayores que no entienden la dinámica de llamar y esperar un mensaje de

texto con la información: “...perdón, pero se le comen a unos 7000 u 8000 pesos a uno porque eso es espere un momento no vaya a colgar, después vuelven y le dicen lo mismo una vez pague 9000 y nunca salieron con nada¹²”

En cuanto a los tramitadores, la mayoría de los asistentes a los grupos focales indicó haber acudido a tramitadores a los cuales debían darles aprox. el 10% de lo reclamado, y también la mayoría admitió recurrir a esto porque garantizaba la llegada periódica del dinero.

5.5 ACCIONES CONSTITUCIONALES

El Factor AHT-4 “Atención de acciones constitucionales” se compone de los siguientes aspectos que se interrelacionan:

- Reducción de la necesidad para acudir a acciones constitucionales para acceder a la atención
- Información suficiente y adecuada para responder a los requerimientos judiciales
- Atención prioritaria de los fallos judiciales

La existencia de una proporción importante de acciones de tutela como mecanismo de acceso a la atención humanitaria, es a su vez un resultado no deseado y un factor de riesgo que incrementa la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a un eventual crecimiento desproporcionado de los requerimientos de pago por vía judicial.

Las situaciones que pueden influir para que este factor de riesgo se incremente son:

- La insuficiencia de recursos presupuestales para satisfacer la demanda por atención humanitaria
- La acumulación de pagos pendientes y el incremento el rezago en los periodos de pago
- La rentabilidad relativa del uso de acciones constitucionales como la tutela y el efecto demostración que genera procesos de bola de nieve

5.5.1 Evidencia cuantitativa

Cuadro 5.14 - Acción legal interpuesta

Variable		%
Para alguna de las solicitudes anteriores, ¿interpuso alguna acción legal?	Si	32.6%

¹² Testimonio de participante de GF en Florencia

Variable		%
Qué tipo de acción legal interpuso - Derecho de petición	Derecho de petición	83.3%
	Tutela	40.53%
	Acciones de grupo	2.6%
	Otro	1.8%

Fuente: Encuesta a hogares

Según la encuesta realizada, el 32,6% interpuso alguna acción legal durante el proceso de solicitud de AH. El 83.3 asegura haber interpuesto un derecho de petición y un 40.5% una tutela. Al ser un porcentaje importante, se hace evidente las falencias en el servicio y la urgencia que vive cada uno de los hogares encuestados.

Cuadro 5.15 - Tutelas interpuestas

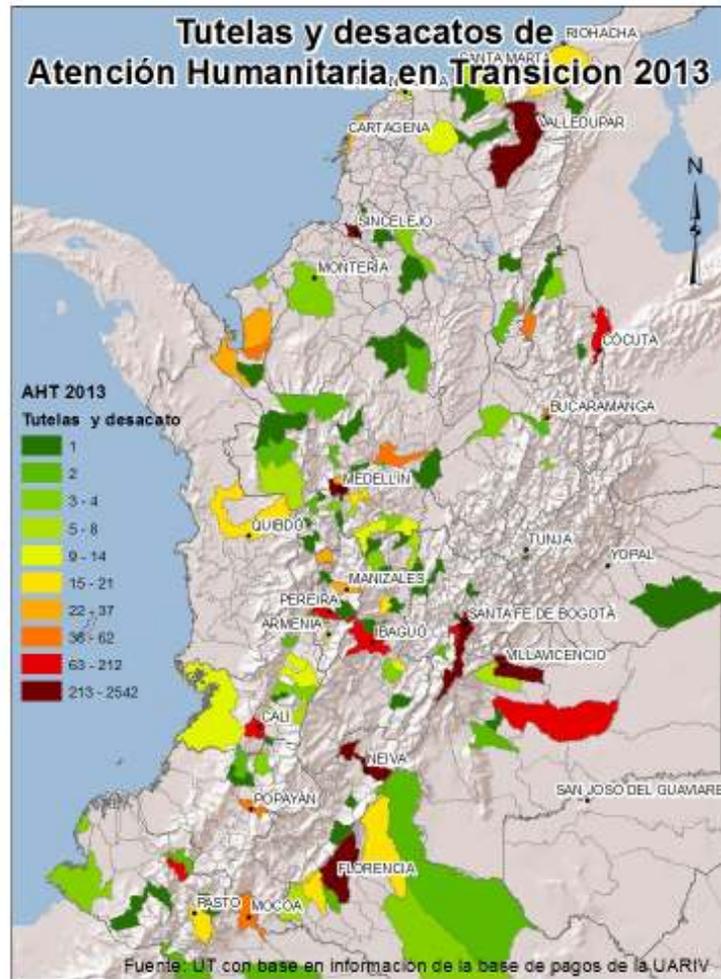
Variable		Porcentaje
¿Alguien lo asesoró para adelantar alguna de las tutelas interpuestas?	Si	81.9%
	Otra persona	32.1%
Quién lo asesoró la última vez para presentar una tutela	Un familiar o amigo	41.1%
	Un funcionario de la Unidad para las Víctimas	3.7%
	Un funcionario de otra entidad estatal	12.2%
	Una empresa	1.7%
	Un funcionario de la Alcaldía	9.2%
	Le cobraron por ayudarlo a presentar la tutela	Si
la acción de tutela ejercida fue efectiva	Si	84.9%

Fuente: Encuesta a hogares

De quienes ejercieron tutelas, el 81.9% fueron asesorados, especialmente por un familiar o amigo (41.1%) u otra persona – tramitador (32.1%). Al 39% de ellos les cobraron por la ayuda prestada. No obstante, en la gran mayoría de los casos, la tutela fue efectiva (85%).

Ahora bien, las tutelas y desacatos en contra de la UARIV se concentran en las principales ciudades.

Figura 5.11- Solicitudes de AHT bajo tutela o desacato en 2013-UARIV



Fuente: UT con base en Base de pagos - UARIV

Las tutelas y desacatos contra la UARIV ascienden a 40,300 en 2013 y a septiembre de 2014 a 33,845. En el caso del ICBF, en 2014 se han generado (a noviembre) 75507 tutelas.

Cuadro 5.16 - Solicitudes de AHT bajo tutela en 2014-ICBF

MES	TUTELAS	FALLOS A FAVOR	FALLOS EN CONTRA	DESACATOS	SANCIONES	SANCIONES REVOCADAS	SANCIONES EN TRAMITE
ene-14	3,676			190	2	2	0
feb-14	5,394		623	211	3	3	0
mar-14	6,300	2,118	2,026	279	3	3	0
abr-14	5,222	1,745	1,527	192	3	3	0
may-14	7,453	3,876	3,310	458	1	1	0
jun-14	8,356	1,773	2,665	291	9	9	0

MES	TUTELAS	FALLOS A FAVOR	FALLOS EN CONTRA	DESACATOS	SANCIONES	SANCIONES REVOCADAS	SANCIONES EN TRAMITE
jul-14	10,889	4,892	4,007	746	31	31	0
ago-14	7,869	5,152	3,639	675	15	14	1
sep-14	7,485	4,837	2,986	919	47	43	4
oct-14	6,705	3,705	2,627	868	45	33	12
nov-14	6,158	2,804	1,524	764	31	4	27
Total 2014	75,507	30,902	24,934	5,593	190	146	44

Fuente: ICBF

5.5.2 Evidencia cualitativa

Los derechos de petición y las tutelas son recibidos tanto por la UARIV como por el ICBF. Desde la Oficina Jurídica del Instituto se señala que una de las principales razones de las tutelas es no haber recibido respuesta a los derechos petición, sin embargo, *‘las víctimas muchas veces en su derechos de petición no colocan una dirección de notificación [sic] o el lugar de vivienda no tiene nomenclatura. El límite de los 10 años señalado por el ICBF, es también considerado como uno de los principales motivos de tutela.*

Además de las causas que motivan los derechos de petición y tutelas mencionados en diferentes dimensiones abordadas en este informe, una de las observaciones realizadas durante las entrevistas a funcionarios de entidades nacionales tiene que ver con el nuevo instrumento y la información que a través del PAARI espera levantarse. En palabras de un entrevistado el diligenciamiento del mismo telefónicamente no es acorde a lo que la Corte Constitucional ha pedido, *‘a estas alturas retomar el tema de una llamada o una encuesta en términos probatorios de emitir un acto administrativo o ir a defenderlo delante de un juez, ya sea de tutela o de los otros, pues es vuelve a ser lo mismo porque es la palabra de la persona que recibió la llamada [sic].* Si bien se señala la imposibilidad de hacer visitas, se reitera la necesidad de emplear mecanismos complementarios de cruces con bases existentes para dar legitimidad al instrumento.

Frente a este tema, la mayoría de los participantes en los grupos focales de hogares admitió haberse visto en la necesidad de acudir a un intermediario en vista de las demoras que implican tramitar una solicitud de ayuda humanitaria. Muchos hablaron de tutelas y derechos de petición, que resultaron efectivas para conseguir el pago de los giros. De igual modo indicaron que recurrían a este mecanismo o lo recomendaban a otros cuando les decían que la ayuda humanitaria les había sido suspendida por haber llegado al límite de tiempo y tener más de 10 años de haberse desplazado, esto en razón a que consideran que el Gobierno debe seguir asistiéndolos

5.6 PRESUPUESTO

El Factor AHT-5. “Suficiente disposición de recursos presupuestales” se compone de los siguientes aspectos que se interrelacionan:

- Planeación adecuada de los recursos necesarios para atender las obligaciones previsibles derivadas de la atención humanitaria
- Disposición de presupuesto acorde con las necesidades de atención
- Cubrimiento adecuado de los riesgos de insuficiencia financiera

Este es uno de los factores críticos más importantes por las consecuencias que tiene no contar con los recursos para satisfacer la demanda de atención en la generación de los principales cuellos de botella del proceso. La acumulación de solicitudes programadas sin pagar genera una alta demanda por información sobre el estado del giro, congestiona los canales de información. La insatisfacción de la población lleva al incremento de las acciones constitucionales interpuestas y se generan oportunidades de negocio para terceros que se involucran en el proceso y que obtienen una remuneración que reduce la efectividad de la atención en la población objeto de la política.

Esto se refleja en tiempos más largos de espera para las rutas de menor prioridad como es la de transición.

Es importante evidenciar que la disposición suficiente de presupuesto no es una opción para el Gobierno sino una obligación que se genera en el momento mismo de la aprobación y programación de la solicitud. Por esto puede considerarse que los montos programados corresponden a un pasivo contingente de la nación que debe contar con los instrumentos de cubrimiento necesarios y suficientes.

Las situaciones o barreras que pueden influir para que no se presente suficiencia en el presupuesto asignado son:

- La subvaloración del riesgo jurídico y fiscal de contar con recursos insuficientes.
- La incertidumbre en la planeación de los recursos y en la cantidad de acciones constitucionales que se presentarán en cada año fiscal.
- El incremento y acumulación de la demanda por atención humanitaria por parte de hogares que han superado sus carencias mínimas pero que no pueden ser adecuadamente identificados, valorados y verificados.
- Asignar montos equivalentes a situaciones de carencia diferenciales

En lo que sigue de esta sección se explora, a través de la información recolectada en la evaluación, la forma en que este factor crítico está operando o no en el desarrollo del

proceso de atención. En particular en esta sección se busca responder entre otras preguntas a:

- ¿El presupuesto disponible para la atención humanitaria de transición es suficiente?
- ¿Cuál ha sido el efecto de la restricción de presupuesto sobre el rezago en los pagos?

5.6.1 Evidencia cuantitativa

En general se ha solicitado menos de lo que se necesitaría para atender todas las solicitudes dentro de la misma vigencia.

Cuadro 5.17 - Presupuesto solicitado, aprobado y vigente – Prevención, atención a la población desplazada a nivel nacional

		Solicitado	Apr. Inicial	Apr. Vigente
2013	Entrega del componente de atención humanitaria en las etapas de emergencia y transición	\$588,646,717,239	\$374,178,983,685	\$397,204,019,816
2014	Desplazados - atención-atención humanitaria	\$596,300,777,198	\$445,056,729,873	\$531,817,804,587

Fuente: Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión - DNP

La cantidad de recursos destinada a AH es insuficiente para satisfacer la demanda. En 2013 los recursos vigentes fueron 33% menores a los solicitados y en 2014 se inició con un desfase de 11%.) En esa medida, el 30% de las solicitudes en 2012 quedaron pendientes de pago y en 2013 se acumuló un 44.1%

Cuadro 5.18 - Solicitudes realizadas, pagadas y pendientes

Año	Solicitudes realizadas	Solicitudes pagadas	Solicitudes pendientes	% de solicitudes pendientes
2012	281,000	196,712	84,288	30.0%
2013	491,543	274,927	216,616	44.1%

Fuente: UT con base en Base de pagos - UARIV

Los indicadores de tiempos de proceso muestran que la mayor demora se genera en la espera por recursos para la ruta 3, pues la suma de la duración de los procesos es de alrededor de 12 días (cuadro Días Promedio de la suma de los procesos registrados, por Ruta y Año), mientras que las demoras para ruta 3 están entre 89 y 220 días (cuadro Días

Promedio entre la fecha de solicitud y el giro, por Ruta y Año), lo que significa entre 73 y 197 días de espera por no disponibilidad de recursos.

Cuadro 5.19 - Días Promedio entre la fecha de solicitud y el giro, por Ruta y Año.

Ruta	2012		2013		2014	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
1A	17	13	11	8	13	11
1B	18	14	12	9	13	11
1C	17	13	13	10	13	11
1D	17	14	13	10	14	12
2A	29	27	20	17	17	13
2B	28	26	21	18	25	26
2C	30	28	21	18	24	25
2D	36	38	37	36	28	27
3A	35	33	132	142	86	89
3B	56	56	162	156	131	128
3C	96	95	270	271	222	220
3D	129	126	301	297	221	217
4A	19	15	14	11	15	13
4B	18	14	17	13	15	12
4C	18	15	18	14	14	10
4D	18	14	16	12	17	15
Total	77	70	160	159	49	28

Fuente: UT con base en Base de pagos - UARIV

Cuadro 5.20 - Días Promedio de la suma de los procesos registrados, por Ruta y Año.

Ruta	2012		2013		2014	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
1A	17	13	11	8	12	9
1B	18	14	11	9	11	8
1C	17	13	12	9	11	9
1D	16	13	13	9	12	9
2A	27	24	19	15	16	13

Ruta	2012		2013		2014	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
2B	26	22	20	17	24	25
2C	27	25	20	17	23	23
2D	32	34	23	19	20	16
3A	28	26	19	16	15	13
3B	40	36	19	16	17	13
3C	41	34	21	18	27	23
3D	46	40	22	19	19	15
4A	22	20	15	11	14	12
4B	19	15	19	14	14	12
4C	18	15	19	15	13	10
4D	19	16	16	12	15	12
Total	37	32	20	17	15	12

Fuente: UT con base en Base de pagos - UARIV

5.6.2 Evidencia cualitativa

En cuanto al presupuesto, los entrevistados que hacen parte de entidades nacionales hacen evidentes sus limitaciones. La Oficina Asesora de Planeación de la UARIV, señala tres dificultades asociadas a la atención humanitaria en su conjunto, por una parte mencionan la existencia de una brecha entre la inversión y el impacto alcanzado, lo cual se constituye en una justificación para no recibir más recursos, una segunda dificultad es asociada al aumento de la demanda y la existencia de nuevas responsabilidades, lo que hace que, según el entrevistado, la política valga el triple de lo inicialmente contemplado. Una tercera dificultad se relaciona con perpetuar la atención, *‘lleva a que esta sea parte del ingreso regular de la familia (...) los mandatos de Ley son un incentivo perverso también porque generan obligaciones que limitan poder concentrarse en una salida como reparación colectiva [sic]’*.

Acerca de esta insuficiencia en el presupuesto, la Comisión de Seguimiento menciona la necesidad de buscar diferentes formas de financiación *‘una buena reforma tributaria por ejemplo, la garantía de derechos integral requiere plata [sic]’*. Desde Atención al Ciudadano de la UARIV se menciona que dado el aumento en las solicitudes de todo tipo que allí se reciben, es necesario un aumento en el presupuesto, pues se percibe que la atención se ha duplicado con los mismos recursos, *‘al año 2015 nos recortaron el presupuesto, tenemos recursos muy limitados y no pudimos pedir más (...) eso quiere decir que no podemos subir la planta de personal,*

miramos cómo nos volvemos aún más eficientes y con esos recursos nos manejamos [sic]’.

Desde la lectura que realiza el ICBF, se reitera la percepción según la cual, desde el año 2013 el presupuesto asignado es sólo una tercera parte de lo requerido, lo que se deriva en un déficit presupuestal que lleva a tomar medidas como priorizar los desacatos, fallos y tutelas y buscar dar respuesta con los dineros que no son cobrados. La falta de recursos se ha traducido para el Instituto en una reducción de la contratación, siendo imposible reemplazar a quienes se les ha vencido el contrato, teniendo que responder entre menos personas a un aumento permanente de las solicitudes recibidas.

5.7 RESTRICCIONES PARA EL PAGO

El Factor AHT-6. “Facilidad para el cobro de la atención” se compone de los siguientes aspectos que se interrelacionan:

- Amplia cobertura de puntos de pago
- Flexibilidad en fechas, horarios y sitios de cobro de la atención

Este factor complementa los anteriormente mencionados pues si además de dificultades para la solicitud, el seguimiento del turno y la indisponibilidad de recursos se agregan barreras y restricciones al cobro efectivo de la atención, se incrementan los riesgos de no cobro y por lo tanto se reduce la efectividad de la política y se incrementan los costos sociales que ello conlleva. Por el contrario, una eficiente operación bancaria puede apoyar el intercambio de información con la población objeto de la política, descongestionando otros canales de información y reduciendo la incertidumbre y angustia que genera en las víctimas la posibilidad de perder la atención por no poder estar en el momento y lugar adecuados, no contar con los documentos de identificación apropiados, o no enterarse de la ocurrencia del giro.

Las situaciones o barreras que pueden influir para que no se presente suficiencia en el presupuesto asignado son:

- Imposición de barreras innecesarias por parte del operador, para transferir riesgos de liquidez que le son propios y que pueden ser valorados y deberían incorporados en la tarifa para su cubrimiento.
- Insuficiente penetración (presencia) geográfica en el territorio
- Insuficiente cobertura local al interior de los municipios

En lo que sigue de esta sección se explora, a través de la información recolectada en la evaluación, la forma en que este factor crítico está operando o no en el desarrollo del proceso de atención.

5.7.1 Evidencia cuantitativa

Los giros del ICBF se reintegran en mayor proporción que los de la UARIV. Esto puede ser causa de la confusión frente al reclamo de dos tipos de giro para una misma solicitud de AHT.

En juntos casos (UARIV e ICBF), las razones del reintegro se debe a que no se enteraron porque dejaron de preguntar. Ahora bien, tanto en AHÍ, AHE y AHT, los hogares están dejando de recibir el dinero porque sencillamente desisten de preguntar por el estado del giro. Esto refleja una clara deficiencia a la hora de notificar la disponibilidad de AH (más aun con bases sin datos de contacto o desactualizadas), impactando negativamente la población que requiere de esta ayuda.

Cuadro 5.21 - Estado de pago AHT

Estado de pago y carácter oportuno del giro		UARIV	ICBF
Estado del pago	Pagado	92.7%	66.3%
	Reintegrado	6.0%	15.0%
	Pendiente de pago	1.3%	18.7%
Reclamó el giro	Si	93.4%	80.5%
¿Por qué no reclamó el giro?	No se enteró	69.3%	66.2%
	No tenía identificación	0.7%	2.5%
	Falta de dinero para el transporte	0.4%	
	No podría abandonar el trabajo		
	No podía dejar solo otro miembro del hogar	1.0%	0.1%
	Por problemas de salud	5.7%	4.2%
	Otro	23.1%	27.0%
Razón para no enterarse	Cambio de teléfono	2.0%	4.2%
	No dejó datos de contacto o eran erróneos	3.2%	2.3%
	Se cambió de municipio	1.5%	
	Se cambió de vivienda en el municipio		0.9%
	No volvió a preguntar	58.7%	50.5%
	Otro	34.6%	42.2%

Fuente: Encuesta a hogares

5.7.2 Evidencia cualitativa

En cuanto al pago, las entrevistas a funcionarios permiten identificar restricciones y dificultades como el no cobro y el uso de los recursos de las familias que se encuentran en transición. En la Unidad, los entrevistados mencionan la estrategia de asignar turnos y de contar con un semáforo de cumplimiento para indicar si el pago se realizó en el tiempo pactado, la lógica de estos turnos radica en que, *‘las rutas generan una vulnerabilidad (...), nosotros llevamos un registro manual de lo que se ha pagado por cada una de las rutas [sic]’* menciona

una persona de programación de pagos.

En cuanto a la competencia del Banco, la persona entrevistada de la entidad bancaria menciona algunas restricciones para el pago, por una parte argumenta las limitaciones en los canales en cuanto a capacidad de dinero en efectivo y otros recursos asociados, *‘en el caso nuestro hace un tiempo solo pagamos a través de la red de oficinas (...), es una red limitada, es un número finito de oficinas y que tenga la capacidad de instalar cajeros humanos [sic]’*. Por otra parte el entrevistado menciona que cuando la UARIV tiene disponibles recursos, se hace necesaria la ejecución en pocos días, tiempo que no resulta ser suficiente para planificar la operación de un pago masivo y que tiende a generar congestión en la infraestructura existente, por lo que consideran se hace necesario *‘el esfuerzo de la UARIV para que sea más programable, no es fácil en el sector oficial [sic]’*. Como respuesta, la persona entrevistada del Banco menciona la implementación de corresponsales bancarios y la tecnología biométrica, no obstante reitera que es necesario un mayor esfuerzo de la UARIV en términos de programación y eficiencia en el proceso.

El ‘no cobro’ es mencionado por los entrevistados como una de las principales problemáticas, desde el Programa de Alimentación en Transición del ICBF, se señala que de las 423.162 solicitudes, sólo se cobraron 217.000 ayudas humanitarias, lo cual se explica con que algunos hogares no son conscientes de que van a recibir dos giros, el de alojamiento por parte de la Unidad y el de alimentación desde el ICBF. Otra razón expresada por la funcionaria entrevistada es que los hogares no conocen la información de las carteleras que en región, publican con la lista de personas que pueden realizar el cobro o a que no alcanzan a reclamar el dinero durante los 35 días que está disponible. En cuanto a la publicación de las carteleras y como se mencionó anteriormente, hay dificultades en ciertas zonas porque los listados van con nombre o cédula y o bien afectan la seguridad de las víctimas o facilitan el cobro que pueden llegar a realizar terceros.

El ICBF explica que si no hay cobro, no es posible solicitar al banco la devolución del dinero y su consignación en otra sucursal si así lo llegara a requerir el solicitante, *‘tiene que esperar mínimo 35 días para que nos hagan la devolución (...) pero no quiere decir que vuelve el proceso a caracterizar, no, lo único que espera es nuevamente que le pongan el dinero en 15 días (...) lo único que se hace es verificar por qué se dio la novedad, por qué no cobro, por qué de pronto estaba en otro municipio [sic]’*. Frente a la información sobre pagos se señala que como respuesta al no cobro, se han implementado campañas desde el año 2012, se promueven los llamados y mensajes de texto para informar sobre el pago y los demás mecanismos mencionados cuando se hizo referencia a los procesos de atención al ciudadano.

En cuanto a la pertinencia en la entrega del desembolso, los entrevistados perciben que la

falencia es la imposibilidad de determinar la fecha en la que se va a hacer entrega de la atención dadas las limitaciones en recursos, incumpliendo así con la temporalidad establecida de tres meses. Lo anterior se suma a no poder establecer un mecanismo, que permita no hacer entregas a quienes por sus condiciones ya no requieren la ayuda. Otro aspecto mencionado por un entrevistado en cuanto al pago oportuno, es que haya mayor facilidad para que dentro de los 35 días para realizar el cobro, sea posible que las personas que deban movilizarse desde lugares lejanos para reclamar el pago, no se vean limitadas por políticas como el ‘pico y placa de cédulas’ que si bien pretenden reducir la congestión en la entidad bancaria, afectan a quienes necesitan recorrer grandes distancias y suponen un gasto adicional de transporte y lugar de hospedaje. Igualmente sucede desde la perspectiva de los entrevistados, que al haber dos cobros en fechas diferentes, para quienes se encuentran en zonas alejadas se ve la necesidad de movilizarse dos días diferentes, aumentando así los gastos que deben asumir para cobrar la Atención Humanitaria.

En cuanto al valor del monto, los entrevistados explican que depende de la conformación del hogar, *‘desde esta perspectiva y calculando los tiempos y montos, pueden cubrir, claro que de acuerdo a la norma, (...) la subsistencia mínima (...) y si al caso consumen granos, uno que otro enlatado y pon unos huevos y pan y pare de contar [sic]’* afirma una funcionaria. Se señala que si bien este es el monto para alimentación, el dinero se canaliza hacia otros fines, imposibilitando corroborar si hay o no un mejoramiento del estado nutricional del hogar, igualmente sucede con el monto destinado al alojamiento.

La verificación del uso del monto, es según el ICBF, una labor que no se corresponde con su misionalidad, pues no les corresponde hacer labores *‘de inspección y vigilancia [sic]’*, sino un acompañamiento en asesoría en alimentación que dada la cantidad de solicitudes se ha desvirtuado y no ha permitido sumar a la atención humanitaria de transición, el valor agregado del Instituto en términos de un proceso psicosocial con acompañamiento interdisciplinario.

Si bien para el ICBF no es posible hacer una verificación sobre el uso de los recursos en los hogares, a través de sus Unidades Móviles ha sido posible indagar por los gastos que se están asumiendo con los recursos de la ayuda humanitaria, *‘un gran porcentaje hablan de arriendo (...) me surge esta pregunta, por qué si estamos recibiendo la parte de alojamiento por parte de la Unidad, no entiendo por qué el componente de alimentación lo utilizan en arriendo (...), la Unidad de Víctimas creo que tiene un tiempo más prolongado para pagar su componente de alojamiento que el de alimentación, o sea, este de alimentación se venía pagando con más prontitud, ahora ya empieza a tener un poco de dificultad [sic]’*. En general se considera que tanto el monto de alojamiento como

el de alimentación, se emplean para lo que en el hogar se considere es la necesidad más inmediata.

En cuanto a la necesidad de establecer diferencias, según el territorio, en el monto de la atención humanitaria, desde la perspectiva de una de las personas entrevistadas, *el costo de la vida es diferente en las regiones y lo refleja el IPC que se calcula por región. Pero hay que tener cuidado en la operación porque se pueden generar incentivos perversos de moverse a lugares donde se entrega más atención humanitaria [sic]*.

Capítulo 6

ANÁLISIS DEL MODELO ACTUAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS HOGARES

En esta sección, a partir de las encuestas realizadas a hogares con tres o más solicitudes de atención humanitaria, se busca responder entre otras preguntas a:

- *¿Cuáles son las características socioeconómicas de la población desplazada que solicita, en especial, reiteradamente la Atención Humanitaria?*
- *¿Existen diferencias socio económicas de la población víctima de acuerdo al número de veces que ha recibido Atención Humanitaria?*

Estos hogares afirman, en promedio, haber vivido 1.3 hechos victimizantes, lo que resulta de haber tenido varios desplazamientos y/o por hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado. En el análisis realizado por la UARIV en abril de 2013¹³ “del total de personas desplazadas en Colombia desde 1985 hasta 2012, el 92% tiene el registro de un desplazamiento, 7% de las víctimas tienen registrados dos eventos de desplazamiento y 1% tienen registrados tres o más eventos de desplazamiento” (pg. 31).

Estos hogares tienen un tamaño promedio de 4.4 personas. Cabe recordar que el tamaño promedio en la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos 2010, era 4.1 antes del desplazamiento y 5.1 en el momento de la encuesta. El tamaño promedio de los hogares en Colombia es de 4.2 personas por hogar, siendo 4.1 en la zona urbana y 4.4 en la zona rural¹⁴. De tal forma que los hogares víctimas del desplazamiento forzado objeto de la presente evaluación es equivalente al tamaño promedio de hogares rurales en el país, argumento que tiene sentido en la medida que la mayoría tiene origen rural

Los hogares en Colombia tienen, en su mayoría jefatura masculina (72%), sin embargo, estos hogares desplazados tienen, en un 57.2%, jefatura femenina. Estas características fueron mencionadas por los funcionarios en los municipios en donde argumentaron que las familias desplazadas son más grandes y se tiene un alto porcentaje de mujeres solas o responsables de la jefatura.

¹³ <http://www.cjyiracastro.org.co/attachments/article/500/Informe%20de%20Desplazamiento%201985-2012%20092013.pdf>

¹⁴ Encuesta Colombiana de Demografía y Salud, Diciembre de 2014. www.encolombis.com

Se construyó un índice de dependencia a partir de identificar los hogares que consideran que sus ingresos no cubren sus gastos mínimos, encontrando que un 89.7% lo consideran así.

Cuadro 6.1 – Características del hogar

Característica	Para hogares con 3 o más solicitudes de AH
Tamaño promedio del hogar con 3 o más solicitudes de AH	4.4
Índice de dependencia ¹⁵	89.7%
Número de hechos victimizante promedio	1.3
Jefatura femenina	53.6%

Fuente: Encuesta a hogares. Unión Temporal Econometría – SEI, 2014

Las personas de los hogares objeto de esta evaluación con 3 o más solicitudes de AH tienen en promedio 28 años. En general, las actividades socioeconómicas desarrolladas por las personas no superan el 30%, destacándose el trabajo independiente (29.1%). Muy pocos de ellos cuentan con un empleo formal y casi ninguno posee un negocio o proyecto productivo. Para el conjunto de hogares con 3 o menos solicitudes, difiere estadísticamente de los resultados con más de 3 solicitudes con un nivel de significancia del 10% en la edad.

Cuadro 6.2 – Características de las personas

		Más de tres solicitudes de AH	3 o menos solicitudes
Actividad socioeconómica de las personas en hogares con 3 o más solicitudes de AH ¹⁶	Empleo	13.7%	13.5%
	Trabajo independiente	29.1%	30.8%
	Del negocio o proyecto productivo del hogar	2.1%	1.6%
	Pensión o jubilación	0.4%	0.3%
	Otros ingresos ocasionales	2.1%	2.5%
Edad promedio de las personas en los hogares con 3 o más solicitudes de AH	Años	28.1	26.8
Porcentaje de personas con algún impedimento permanente para trabajar ¹⁷		16.7%	16.1%
Etnia	Indígena	7.5%	7.4%
	ROM	0.1%	0.1%
	Palenquero	0.0%	0.2%
	Negro(a)	27.0%	30.0%
	Ninguna	65.4%	62.3%

¹⁵ Índice de dependencia: $[1 - (\text{hogares que considera que sus ingresos cubren gastos mínimos} / \text{total hogares})]$

¹⁶ Aplica para la PET.

¹⁷ Aplica para personas mayores de 18 años

	Más de tres solicitudes de AH	3 o menos solicitudes	
	Ninguno	14.7%	11.9%
	Preescolar	1.0%	1.1%
	Primaria	50.4%	49.1%
	Secundaria	21.1%	22.2%
	Media	7.0%	10.9%
Nivel educativo del jefe del hogar (con 3 o más solicitudes de AH)	Técnica	3.8%	3.4%
	Universitaria	2.0%	1.5%

Fuente: Encuesta a hogares. Unión Temporal Econometría – SEI, 2014

Se indagó por temas que aumentan la dependencia del hogar a la atención humanitaria como discapacidad permanente para trabajar y el nivel educativo del jefe del hogar, encontrando que un 16.7% de las personas tienen algún impedimento permanente para trabajar, lo que es muy alto frente a los resultados de GED-2010, en donde la respuesta fue 6.9% para personas de 18 y más años. Por otra parte, alrededor de la mitad de los jefes de hogar ha completado la primaria como máximo nivel educativo y un 21.1% ha terminado secundaria.

La etnia es una condición que exige, así como género, niños, niñas y adolescencia y adulto mayor, atención diferencial por considerarse que corresponden grupos de población que se ven afectados sensiblemente y de manera diferencial por el desplazamiento. En este caso, se tiene que un 27% de las personas se reconocen como negros y un 7.5% indígena. Frente a la encuesta GED-2010, los porcentajes fueron 14.7% y 8% respectivamente.

Se tiene entonces, un grupo de víctimas que habitan en la zona urbana con un tamaño de hogares similar al promedio del tamaño de hogares rurales en Colombia, altos niveles de jefatura femenina, en donde la gran mayoría considera que sus ingresos no les alcanza a cubrir sus gastos mínimos. Adicionalmente, se tienen hogares jóvenes con una alta incidencia de discapacidad que impide trabajar, un bajo nivel educativo y alta presencia de etnia negra.

6.1 SUBSISTENCIA MÍNIMA

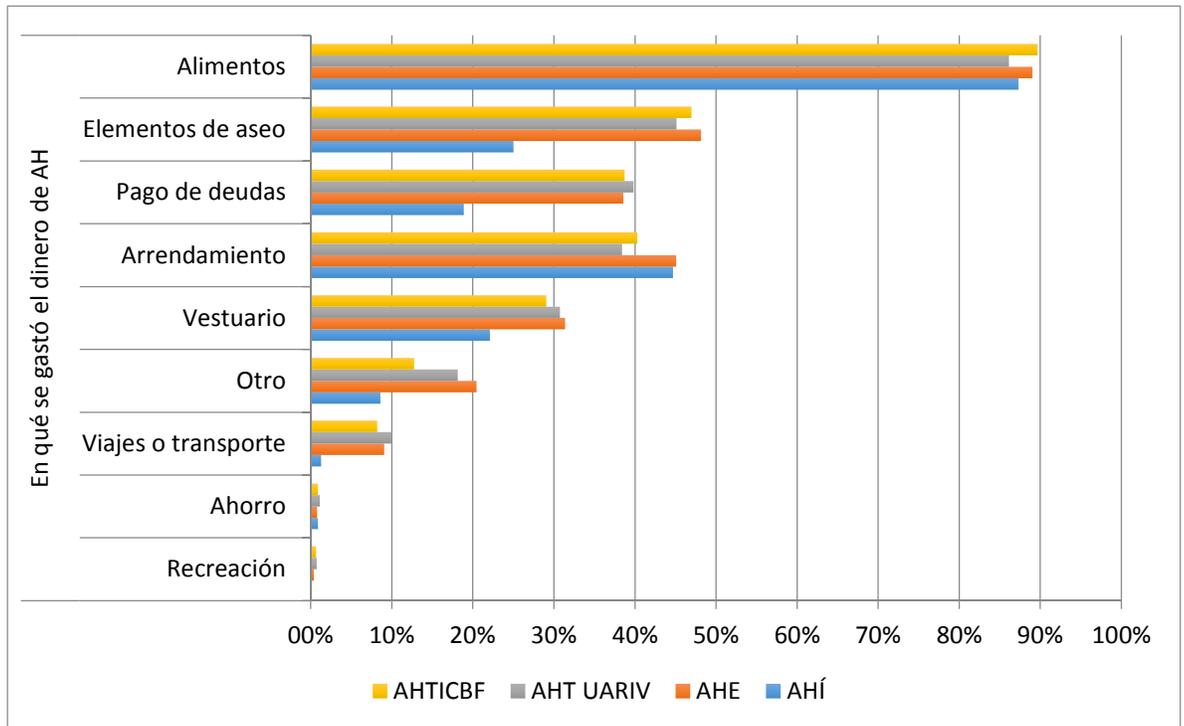
- ¿Cuál es la destinación de los montos recibidos en cada uno de los componentes por parte de los hogares?

Como se puede ver en la Figura 6.1, del total del monto recibido por Atención Humanitaria alrededor del 80% se destina a alimentos y entre el 40% y el 45% (dependiendo el tipo de atención humanitaria) se destina a vivienda (arrendamiento). La

compra de elementos de aseo es un ítem muy importante con una proporción un poco superior al arrendamiento.

Es relevante evidenciar la proporción de gasto destinado al pago de deudas, siendo el 40% del gasto de la AHE y AHT, lo que indicaría que cuando se recibe el pago de atención humanitaria, el hogar ha acudido a deudas para solventar parte de sus gastos.

Figura 6.1- Gasto de AH



Fuente: Encuesta a hogares. Unión Temporal Econometría – SEI, 2014

En los ejercicios cualitativos realizados con población desplazada, la información obtenida coincide con lo expuesto en las encuestas a hogares respecto al uso de la AH. Es así como la alimentación, el arriendo y el pago de deudas, se constituyen en los principales gastos en que las familias invierten el dinero recibido. De igual modo hay quienes afirman que por tratarse de algo que no es periódico, los recursos son usados para compras de electrodomésticos o ropa.

“Trabajar porque eso es una plata que llega extra eso no es de cada dos meses o tres meses, como eso es cada año por ejemplo a mí en los 10 años recibí cuatro ayudas una de 900.000 y tres de 1.300.000 una la utilicé para comprar un computador a mis hijos cuando estudiaban y las otras para comprar ropa más que todo pero se utilizaba toda en ellos, se utilizó bien utilizada aunque hay papás que la utilizan para irse a las cantinas”.

-Testimonio de participante en grupo focal de Florencia-

"Yo recibo 450.000 y tengo seis hijos y hay que comer con eso según bienestar manda eso para comida y 1.050.000 para vivienda toca trabajar duro para podernos levantar con esa ayuda se bandeja uno porque cuando llega ya uno debe el doble..."

-Testimonio de participante en grupo focal de Medellín-

"La única ayuda que he recibido me sirvió mucho para el estudio de mi hijo para poderle comprar un computador"

-Testimonio de participante en grupo focal de Puerto López-

"Sirve para curar las heridas de las necesidades que pasa uno"

-Testimonio de participante en grupo focal de Rionegro-

- ¿La ruta de atención logra suplir las necesidades básicas de subsistencia mínima de la población desplazada?¹⁸ Y ¿Los montos entregados son suficientes para cubrir los componentes de alojamiento y alimentación para esta población?¹⁹
- ¿Cuáles son las condiciones actuales de los hogares víctima de desplazamiento en términos de alojamiento y alimentación?

Tomando los criterios de medición del nuevo modelo que la UARIV implementará, se hizo una medición de las carencias en alimentación y alojamiento, encontrando que:

- En alimentación: Al aplicar el índice del Food Consumption Score, un 11.45% de los hogares tienen pobre o límite o sea que carecen de alimentación básica.
- En alojamiento, se tiene que un 23% tiene déficit cuantitativo en su vivienda (que considera tipo de vivienda, materiales de pisos, paredes y techos, hacinamiento, localización en riesgo natural, abastecimiento de agua potable y conexión a alcantarillado – en lo urbano).
- Por otra parte, un 12% se encuentra en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad.

¹⁸ valor total giros hogar i en el año t / (gasto en alimentación estimados i_t +gasto en vivienda estimado i_t). Para hogares con al menos 3 giros

¹⁹ valor total giros hogar i del grupo v en el año t / (gasto en alimentación estimados i_{vt} +gasto en vivienda estimado i_{vt}). Para hogares con al menos 3 giros

Finalmente, y solamente basados en la información de la encuesta, se concluye que un 41% de los hogares tendrían condiciones para considerar una suspensión de atención humanitaria.

- ¿Es adecuado entregar atención humanitaria con cubrimiento de 3 meses?

En la encuesta a los hogares, se indagó por su preferencia frente a la frecuencia de las solicitudes para el giro encontrando lo siguiente:

Una cuarta parte de los hogares considera adecuado que se haga una solicitud por giro.

Los que dicen que no lo consideran adecuado, bajo la garantía de que recibirán una cantidad de dinero fija al año, el 45% de los hogares considera que sería más adecuada cada mes y apenas un 16% que debería hacerse cada tres meses. Llama la atención del 14.9% de hogares señala que preferiría recibir la ayuda cada año.

Cuadro 6.3 – Frecuencia solicitud

Frecuencia de solicitud		%
¿Considera adecuado que se haga una solicitud por giro?		25.8%
Si no lo considera adecuado y si le garantizaran que recibe una cantidad de dinero fija al año ¿cada cuánto preferiría recibir la atención humanitaria?	Cada mes	45.0%
	Cada dos meses	15.5%
	Cada tres meses	16.3%
	Cada cuatro meses	1.4%
	Cada seis meses	6.9%
	Cada año	14.9%

Fuente: Encuesta a hogares. Unión Temporal Econometría – SEI, 2014

- ¿Los beneficiarios de la Atención Humanitaria efectivamente requieren recibir de manera recurrente el apoyo monetario?

El 34.2% de los hogares señala que seguirían solicitando atención humanitaria a pesar de contar con los ingresos para los gastos mínimos de alimentación y vivienda.

Cuadro 6.4 – Recurrencia AH

Variable		%
¿Si su hogar contara con ingresos para los gastos mínimos de alimentación y vivienda, seguiría solicitando la atención humanitaria?	Si	34.2%

Fuente: Encuesta a hogares. Unión Temporal Econometría – SEI, 2014

Al respecto en los grupos focales la opinión es muy similar, porque indicaron que era un dinero “al que tenían derecho” y por lo tanto lo “deberían” seguir recibiendo porque siempre se iba a necesitar hasta tanto el Gobierno no optara por indemnizarlos con un monto significativo que les solucionara sus problemas de habitabilidad o generación de ingresos.

*“Yo creo que basta que a uno le den una vivienda una indemnización porque ese es el compromiso;
“Para mí lo que dije anteriormente un solo capital y sale”*

-Testimonios de participantes de GF en Florencia-

“Que me indemnicen pero que me den mi casa donde yo pueda vivir, porque no es solamente que el gobierno me vaya a decir tome 2 millones de pesos y ya sale...”

-Testimonio de participante de GF en Puerto López-

6.2 SOSTENIBILIDAD

- ¿Los resultados encontrados sobre el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima de los hogares son sostenibles a largo plazo?²⁰

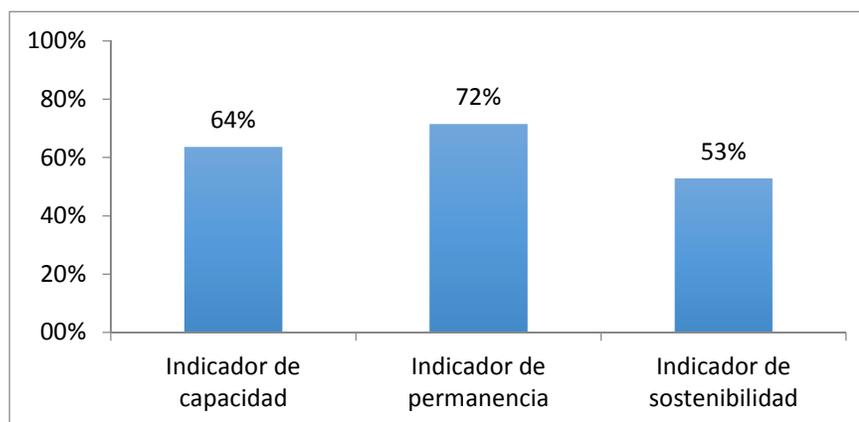
Para abordar este tema se plantea un indicador de Sostenibilidad de la siguiente manera:

- Es sostenible si: El gasto en alimentación y alojamiento es menor que el ingreso de los miembros del hogar (capacidad o suficiencia de ingreso) y si al menos una fuente de ingreso es empleo formal, negocio con más de un año de permanencia, pensión de jubilación o rentas de capital (Permanencia).

En esta medida, el 64% de los hogares muestran suficientes ingresos para satisfacer sus condiciones de subsistencia mínima (alimentación y alimentación), el 72% cuenta con una fuente de ingresos permanente (indicador de permanencia) y por consiguiente, el 53% de ellos se pueden considerar sostenibles (indicador de sostenibilidad), ver Figura 6.2.

²⁰ 1) si $\text{gasto en alimentación}(i,t) + \text{gasto en vivienda}(i,t) < \text{ingreso de los miembros del hogar}(i,t)$ entonces suficiencia Ingreso(i)=1. 2) Si a menos una fuente de ingreso es: empleo formal, negocio con más de un año de permanencia, pensión de jubilación, rentas de capital => permanencia Ingreso(i)=1. 3) Si suficiencia Ingreso(i)=1 y permanencia Ingreso(i)=1 => sostenible(i)=1

Figura 6.2- Indicador de capacidad, permanencia y sostenibilidad



Fuente: Encuesta a hogares. Unión Temporal Econometría – SEI, 2014

Ahora bien, si se compara el indicador de sostenibilidad con el de suspensión de la AH, resulta un análisis muy interesante:

Del total que tiene condiciones para suspender atención humanitaria por haber superado carencias (41.3%), un 59.8% tiene sostenibilidad en sus ingresos, lo que llevaría a concluir que un 24.7% tendría todas las condiciones para no estar recibiendo atención humanitaria, no solamente por no requerirla actualmente, sino porque tiene la capacidad de generar los ingresos para sostener esta situación.

El 40.2% restante de los que estarían superando carencias, posiblemente están en una situación en donde sus ingresos o son insuficientes para cubrir su subsistencia mínima o no son permanentes, por lo tanto, no estarían listos para tener una suspensión total de atención humanitaria.

Figura 6.3- Indicador de sostenibilidad vs suspende atención humanitaria

		Indicador de sostenibilidad		
		No sostenible	Sostenible	Total
Suspende atención humanitaria	No	52.1%	47.9%	100.0%
		64.8%	53.2%	58.7%
	Si	40.2%	59.8%	100.0%
		35.2%	46.8%	41.3%
	Total	47.2%	52.8%	100.0%
		100.0%	100.0%	100.0%
Indicador				%
Hogares que son sostenibles y se les suspende atención humanitaria				24.7%

Fuente: Encuesta a hogares. Unión Temporal Econometría – SEI, 2014

- ¿Cuáles son los motivos que conllevan a la continua solicitud del auxilio de Atención Humanitaria por parte de la población desplazada?
- ¿Cuál es el grado de dependencia de los hogares receptores de la atención frente a ésta?²¹

A partir de la información de la encuesta se tendría que decir varias cosas frente a los motivos para continuar con la solicitud de atención humanitaria:

- Lo primero es que al preguntar qué pasaría si le suspenden la atención humanitaria, un 30.1% afirma que no podría subsistir.
- Segundo, al aplicar los criterios del nuevo modelo, se encuentra que un 12% se encuentra en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad.
- Tercero, al medir carencias de subsistencia mínima se tiene que un 52.1% tiene carencias y no tienen ingresos sostenibles.

Estas proporciones dan cuenta del nivel de dependencia de la atención humanitaria, en donde al menos para la mitad de los hogares es un rubro fundamental para solventar su situación de carencias e insostenibilidad en la generación de ingresos; aunque, para un 57.3% de los hogares ha disminuido el nivel de vulnerabilidad del hogar desde que empezó a recibir la Atención Humanitaria. .

Cuadro 6.5 -Nivel de vulnerabilidad del hogar

¿Ha disminuido el nivel de vulnerabilidad del hogar desde que empezó a recibir la AH?	%
Si	57.3%

Fuente: Encuesta a hogares. Unión Temporal Econometría – SEI, 2014

6.3 ARTICULACIÓN CON OTRA OFERTA INSTITUCIONAL

- ¿Se están generando incentivos para acceder a otra oferta?²²

²¹ 1 - (hogares que considera que sus ingresos cubren gastos mínimos / total hogares)

²² % de hogares que reciben otro tipo de oferta por parte del Estado

En la encuesta se preguntó por el acceso del hogar a programas de generación de ingresos y otras ofertas del Estado como subsidios en dinero o especie, encontrando que un 86.7% afirma haber accedido a estos programas²³.

Cuadro 6.6 – Incentivo para acceder a otra oferta

Incentivo para acceder a otra oferta	%
Acceso a otra oferta del Estado	86.7%

Fuente: Encuesta a hogares. Unión Temporal Econometría – SEI, 2014

Adicionalmente, es importante mencionar que el ICBF focaliza la acción de las unidades móviles en hogares que reciben sus giros de atención humanitaria de transición en el componente de alimentación. Estas unidades hacen acompañamiento y asesoría en aspectos relacionados con el bienestar integral de los hogares, sin embargo, la cobertura es muy baja.

“las unidades móviles son equipos de cuatro profesionales que van directamente y atienden a las familias en su lugar de residencia, no es la familia venga al Estado si no el Estado venga a la familia eso tiene unas ventajas muy grandes...”

“...en este momento con las unidades móviles estamos priorizando las familias que reciben el componente de alimentación de la ayuda humanitaria de transición o sea es la misma población desplazada pero cambiamos los criterios de priorización porque igual no alcanzamos a llegar a toda la población y estamos atendiendo el 2% de la población.

Testimonio Entrevistas nacionales ICBF

²³ Atención humanitaria para desplazados, Familias en acción, Jóvenes en acción, Familias Guardabosques, Subsidios de desempleo o ayuda para desempleados, Ayudas para damnificados de desastres naturales, Programas de reintegración, Programa para adultos mayores, Programas de seguridad alimentaria (por ejemplo RESA), Programas de habitabilidad, Subsidio de vivienda, Subsidio Integral de Tierras –INCODER, Otras ayudas o subsidios del gobierno, Otras ayudas o donaciones de otras instituciones privadas, organizaciones o empresas, capacitaciones, cursos, créditos del DPS, SENA; Bancoldex, Innpulsa, Ministerio de Agricultura, otros.

Capítulo 7

ANÁLISIS DEL DISEÑO DE UN NUEVO MODELO PARA LA ATENCIÓN HUMANITARIA

En el presente capítulo se describe y analiza el diseño del nuevo modelo, atendiendo las preguntas de investigación, a la luz del diagnóstico realizado, las conclusiones que de éste se derivan y las recomendaciones frente a dichas conclusiones. Es importante aclarar que el documento del Plan de Transferencias de Implementación de Recomendaciones (PTIR) se profundiza en las recomendaciones que en este aparte, se mencionan de manera general.

7.1 DESCRIPCIÓN DEL NUEVO MODELO PLANTEADO POR LA UARIV

El nuevo modelo de entrega de la Atención Humanitaria (AH) a la población víctima del delito del desplazamiento forzado incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV) es una respuesta a los problemas existentes en la realización del derecho a la subsistencia mínima y se basa en el diagnóstico que la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) hizo a lo largo de los dos últimos años; de lo cual también da cuenta en la presente evaluación. Los principales problemas que justifican la modificación al modelo de Atención Humanitaria son los siguientes:

- ✓ Información insuficiente de:
 - Las personas víctimas del desplazamiento forzado incluidas en el RUV, situación que viene desde la toma de la declaración, su inclusión en el Registro y luego, la debilidad en la actualización de la información.
 - Los hogares en donde vive al menos una persona incluida en el RUV.

Al respecto, en la presente evaluación surge lo siguiente:

- En el momento de la declaración se presentan diversas situaciones que llevan a que las personas víctimas del desplazamiento forzado no puedan proporcionar datos de contacto, ya sea por temor o por no contar con un sitio fijo de ubicación.
- Se presentan inconsistencias e imprecisiones con los datos de identificación, en parte porque las personas no cuentan con los documentos a la mano o por errores en proporcionar los números de identificación o en el momento de digitalarlos.

- Según los funcionarios entrevistados, en algunos casos el jefe de hogar actual (reconocido por las personas en el hogar) no necesariamente está incluido en la declaración, porque se desplaza en un momento diferente o en el momento de la declaración, o porque el hogar tenía otro jefe y eso, en algunos casos, genera complicaciones en el procedimiento de programación de la atención humanitaria aunque existe un protocolo para ello.
- Por otra parte, los cambios en la conformación del hogar víctima que surjan con el tiempo tras la declaración (que según las encuestas alcanzan a ser la situación de la mitad de los hogares) no son actualizados oportunamente en el Registro, aunque se cuente con ellos en otras bases de datos.
- El modelo actual no cuenta con un mecanismo de recolección, procesamiento y análisis de la información sobre la situación socio económica (carencias) actual de la víctima y su hogar.
- Actualmente no hay verificación in-situ de la situación del hogar de las víctimas. Los cruces con bases de datos no son permanentes y sistemáticos y la información disponible no es suficiente para desvirtuar la situación de vulnerabilidad ante un juez de tutela.
- ✓ La Atención Humanitaria no está teniendo en cuenta aspectos de atención diferencial, lo que implica que en el proceso de atención, identificación de la situación de la población, tasación de la AH, mecanismos de pago de la AH, mecanismos de comunicación y contacto con la población, no se tienen implementados aspectos de atención diferencial.
- ✓ Insuficiencia de la AH:
 - En promedio, los hogares que reciben AH actualmente la reciben una vez al año.
- ✓ Demoras en los pagos:

Frente a esta situación, esta evaluación encontró:

 - Las víctimas que vienen por Ruta 3 (atención humanitaria de transición) tienen demoras entre 89 y 220 días, cosa que si no hubiera restricción presupuestal duraría alrededor de 12 días.
 - En 2012 el 30% de las solicitudes quedaron pendientes, en 2013 el 44% y en 2014 va en 46%.
- ✓ Dificultades en el cobro de la AH por parte de las víctimas de desplazamiento por falta de información sobre el pago y por las barreras impuestas por el operador bancario para efectuar el cobro:

Frente al tema esta evaluación encontró:

 - El proceso de notificación del pago actualmente tiene como principal barrera la ubicación de las personas dado que se basa en los datos de la

declaración que reposan en el Registro. Se trata de acceder a las víctimas a través de mensajes de texto, enviando correspondencia a la dirección registrada para citación a puntos de atención del Operador que es 472, notificación por aviso y publicación en los puntos de atención, sin embargo, en la práctica algunos no pueden ser ubicados.

- Luego en el operador bancario que viene siendo el Banco Agrario, se tienen restricciones para el cobro como tener que hacerse en determinadas oficinas con mecanismos como el pico y cédula que hace que las personas sobrepasen el plazo para el cobro, situación que lleva a que se devuelva a la UARIV...
 - Otra situación surge de las condiciones del 1 convenio con el operador bancario, el cual limita el número de giros diarios (2500) lo que genera represamientos adicionales cuando hay disponibilidad presupuestal.
- ✓ Falta de claridad y consenso en torno a los criterios de salida

Esta evaluación encontró que la falta de acuerdos en los criterios para la suspensión de la AH genera una demanda creciente que congestiona y demora el proceso, y lo hace, en el mediano plazo insostenible frente a los recursos (financieros, humanos, físicos, etc.) disponibles.

- ✓ Inadecuada información sobre la AH a las víctimas:
- Al respecto en esta evaluación se encontró que gran parte de la congestión en los puntos de atención y centros regionales se debe a la constante demanda de información por parte de las víctimas frente a la fecha de pago y montos de su AH. La incertidumbre lleva a que cada hogar deba asistir varias veces al punto de atención para averiguar el avance de los turnos, prefiriendo los canales presenciales, al telefónico y virtual.
 - La falta de información sobre la situación actual y real de los hogares de las víctimas y la deficiencia en la definición de criterios de salida, lleva a carecer de adecuados mecanismos de focalización y priorización de los AH.
- ✓ Una situación adicional es la duplicidad de trabajo entre la UARIV y el ICBF que genera sobrecostos, desarticulación, confusión y devolución de pagos por desinformación:
- Hay hogares que hacen solicitudes separadas a las dos entidades, otros que la hacen sólo en la UARIV y esta redirige internamente al ICBF si es el caso.

- Las dos entidades tienen unidades de atención al ciudadano que manejan plataformas distintas y niveles de acceso diferencial a la información así como fechas de pago separadas, lo que obliga al hogar a mayores trámites.
- El *call center* de la UARIV, verifica la identidad de quienes llaman con preguntas referidas al RUV, el *call center* del ICBF no tiene acceso al RUV.
- ✓ Deficiente tránsito hacia la estabilización social y económica
 - La demanda por atención humanitaria de transición no se reduce por la insuficiencia de las acciones para la generación de ingresos, en donde la Unidad envía listados de población víctima a las entidades con programas para la generación de ingresos, los cuales tienen bajas coberturas y no es claro el seguimiento de sus resultados.

7.1.1 Objetivo del nuevo modelo

El nuevo modelo busca:

- ✓ “Garantizar que la atención humanitaria llegue de forma oportuna y suficiente y periódica a las personas y los hogares que la necesiten según su situación real y actual.
- ✓ Avanzar en la garantía del derecho a la Subsistencia Mínima entregando atención humanitaria en las etapas de emergencia y transición con criterios adecuados, y en esta medida contribuir en la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional.
- ✓ Conocer la situación real y actual de las personas y los hogares víctimas” (UARIV- Nuevo modelo de AH, diciembre 2014).

Según el PNARIV “la Atención Humanitaria que se brinda a la población víctima del desplazamiento forzado tiene el propósito de garantizar su subsistencia mínima de acuerdo con los criterios de valoración de vulnerabilidad producto del hecho victimizante”. Frente a esta directriz, el nuevo modelo especifica la oportunidad, suficiencia y periodicidad de la AH basada en la situación real y actual de las personas y hogares víctimas es diferente a una valoración de vulnerabilidad producto del hecho victimizante, en donde ésta implica valorar el daño consecuencia del hecho victimizante, lo que no se hace con el modelo actual ni con el nuevo modelo, con el agravante que en el modelo actual no se cuenta con la situación real y actual.

En los siguientes numerales se profundiza en los logros de este nuevo modelo frente al actual.

7.1.2 Acuerdos sobre los conceptos

Un primer gran paso fue definir los conceptos claves, ponerlos en común y generar consensos. Así, se llegó a la definición de Subsistencia Mínima como una “expresión del derecho al mínimo vital” compuesto por: 1. Alojamiento temporal que incluye elementos de aseo, cocina, agua, saneamiento básico; 2. Alimentos esenciales que incluye vestuario y 3. Servicios médicos y psicológicos.

La revisión realizada en el tema fue extensa y soporta la decisión tomada frente al concepto de Subsistencia Mínima. Así, el marco jurídico ofrece indicaciones de los componentes de la subsistencia mínima, como lo proclama la Sentencia T-025 de 2004, en donde deben ser garantizados por las autoridades:“(a) alimentos esenciales y agua potable (b) alojamiento y vivienda básicos (c) vestidos apropiados y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales”, luego la Sentencia C-287 de 2007 afirma que se tiene satisfecho el derecho a la subsistencia mínima, “al haber podido suplir sus necesidades más urgentes de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica (...)”; en 2010 con la Sentencia T-205 se dice “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.

Materializar una definición concreta es un logro importante que permite implementar una metodología de medición y tasación para el reconocimiento de un monto de dinero que cubra el derecho al mínimo vital.

Un segundo logro es llegar a un acuerdo claro en los principios de la Atención Humanitaria, en términos de:

1. Ser temporal, como tal lo afirma la Sentencia C-278 de 2007, “así como el Estado no puede suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse, tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de esta ayuda”;
2. Ser variable, en la medida que las condiciones de particulares de cada persona son diferentes y como lo afirma la Sentencia T-426 de 1992, “así como el Estado no puede suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse, tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de esta ayuda”.
3. Contar con una carga mínima de prueba del solicitante, donde la víctima de desplazamiento cumpla con un procedimiento mínimo para poder acceder a la atención, que se materializa en dar información sobre su situación actual.

4. “Basarse en la situación real y actual de las personas y hogares víctimas”, de tal manera que la Atención Humanitaria está dirigido a “mitigar las carencias en alojamiento temporal y alimentación, de acuerdo con el grado y las características de necesidad y urgencia respecto de la subsistencia mínima”. (UARIV, dic-2014).

Otro aspecto a resaltar es incluir en la subsistencia mínima las medidas de salud, pero dirigiéndolas a quien le compete, el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) a cargo del Ministerio de Salud en donde la UARIV “verificará y gestionará la pronta afiliación y el acceso de las personas y los hogares al SGSSS”. (UARIV, dic-2014).

7.1.3 Definición del sujeto de AH

Una problemática en la definición de la AH estaba en la dificultad de identificar el sujeto de la atención humanitaria y su dinámica frente al hogar al cual pertenece actualmente. Un avance del nuevo modelo es llegar a definir que:

- ✓ “La atención humanitaria se entregará a las personas del hogar que estén incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) en su condición de víctimas de desplazamiento forzado.
- ✓ Las personas del hogar que no estén incluidas en el RUV por desplazamiento no recibirán atención humanitaria”.

El hogar se define como “una persona o un grupo de personas que viven bajo un mismo techo, comparten gastos y comida”, denominado Hogar PAARI²⁴.

7.1.4 Enfoque de carencias

El nuevo modelo se enfrenta también a definir la forma de medir la necesidad de AH y poder tasarla. En tal sentido el enfoque escogido es el de valoración de las carencias en su subsistencia mínima, lo que permite clasificar al hogar según su situación, en grave y urgente o leve, direccionando a atención humanitaria de emergencia o de transición respectivamente.

Por otra parte, se definió trabajar, como excepción de la valoración de carencias a las víctimas de desplazamiento durante su primer año tras la ocurrencia del hecho victimizante asignándoles directamente los montos máximos de AHE.

Frente a este mismo análisis, se definió que existen hogares en situaciones de extrema gravedad y urgencia derivadas de circunstancias relacionadas con su conformación etaria, presencia de discapacidades graves y otras, que llevan a la incapacidad de generarse medios de subsistencia.

²⁴ PAARI corresponde a la sigla de Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral.

7.1.5 Temporalidad

Otro tema importante fue la definición de la temporalidad de la AH, definiéndose de la siguiente forma:

- ✓ Para los hogares incluidos en el RUV con menos de un año de desplazamiento, se direcciona a AH de emergencia de forma automática y no está sujeto a mediciones de ningún tipo, ni requiere realizar solicitudes de AH. En el modelo actual se tiene la AHE automática para los primeros 90 días y luego, si las condiciones de vulnerabilidad persisten se puede prorrogar, tras solicitud del hogar.
- ✓ Hogares incluidos en el RUV desplazados hace más de un año tendrán que solicitar AH y ofrecer la información requerida para su caracterización.
- ✓ La AH se entrega por año. Los hogares la solicitarán cada año y actualizarán su caracterización.
- ✓ Los hogares en el RUV en extrema urgencia y vulnerabilidad recibirán AH, independientemente al tiempo transcurrido desde la ocurrencia del hecho victimizante.

7.1.6 Mecanismos de medición de carencias

El enfoque de carencias permite operacionalizar la medición a través de instrumentos de caracterización que llevan a calificar la situación de la víctima y su hogar, de tal forma que se puede tasar la AH y, complementado con indicios de información proveniente de registros administrativos, llegar a justificar una suspensión de la AH.

El instrumento de caracterización que se ha definido es el cuestionario aplicado para el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) en donde el hogar es el que provee la información sobre su propia situación. Para la medición de carencias se utiliza una batería de preguntas dirigidas a identificar principalmente:

- ✓ Carencias en alojamiento a partir de las características de la vivienda (tipo de vivienda, materiales, acceso a servicios públicos, abastecimiento de agua para el consumo, eliminación de excretas, hacinamiento y ubicación en zona de riesgo natural).
- ✓ Carencias en alimentación a partir de indicadores de seguridad alimentaria y nutricional como la Diversidad y Frecuencia del Consumo de alimentos en el hogar.
- ✓ Conformación del hogar, niveles de dependencia, presencia de personas en discapacidad o enfermedad según su severidad que requieran cuidado permanente, etc.
- ✓ Afiliación a la seguridad social en salud.

El PAARI lo diligencian funcionarios de la UARIV (enlaces de asistencia) en los puntos de atención de manera presencial y a través del call-center de manera telefónica. En promedio, el módulo de asistencia, tiene una duración de 40 minutos.

7.1.7 Complemento con información de registros administrativos

La medición de carencia a través del PAARI genera información que permite clasificar al hogar en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad, en carencias graves, carencias leves; o sin carencias. En forma complementaria, se ha dispuesto que se deben utilizar otras fuentes de información provenientes de registros administrativos para poder determinar si el hogar:

- ✓ Cuenta con fuentes de ingresos que les permita cubrir los componentes de alojamiento temporal y alimentación.
- ✓ Ha accedido a programas para restituir o formar capacidades para la generación de ingresos.

En esta medida, de más de 30 diferentes bases de datos identificadas por la Dirección de Gestión Social y Humanitaria, a través de la Red Nacional de Información, se han realizado convenios interinstitucionales y ya se tiene acceso para cruce con 12 bases de datos, como puede ser CIFIN, SISBEN, RUAUF, UNIDOS, Más Familias en Acción, entre otras.

7.1.8 Definición de Atención Humanitaria

A partir de la aplicación de los conceptos, principios, el enfoque de carencias y los mecanismos de medición se definió que:

- Atención Humanitaria de Emergencia:
 - Recibirán atención humanitaria de emergencia (AHE) de forma automática aquellos hogares que hayan sido “incluidos en el RUV cuyo desplazamiento haya ocurrido hace un (1) año o menos, hasta completar el primer año y no serán sujeto de identificación de carencias”. Estos hogares conforman la RUTA PRIMER AÑO.
 - Recibirán atención humanitaria de emergencia (AHE) en forma prioritaria “hogares en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad independientemente del tiempo transcurrido desde la ocurrencia del hecho victimizante”; tendrán que solicitarlo cada año y actualizar el PAARI. RUTA 4-CASOS PRIORITARIOS.
 - Recibirán AHE hogares que se desplazaron hace más de un año, que soliciten atención humanitaria, diligencien el PAARI y en los que se

identifiquen carencias graves en alojamiento temporal y alimentación. El (último) desplazamiento de estos hogares debía haber sido hace 10 años o menos desde la fecha de la solicitud. Tendrán que solicitar la atención humanitaria cada año. RUTA 2-IDENTIFICACIÓN DE CARENCIAS.

- Atención humanitaria de transición:
 - Recibirán atención humanitaria de transición aquellos “hogares identificados con carencias leves en alojamiento temporal y alimentación “RUTA 2-IDENTIFICACIÓN DE CARENCIAS.

Se debe aclarar que se mantiene una RUTA ESPECIAL DE ÓRDENES JUDICIALES (RUTA 3).

7.1.9 Definición de los montos de atención humanitaria

Los montos de atención humanitaria dependerán de la situación de cada persona y hogar víctima frente a sus carencias, el tiempo desde la fecha del desplazamiento forzado, el número de personas víctimas del desplazamiento forzado en el hogar, el lugar de residencia del hogar víctima (municipio) y la existencia o no de fuentes de ingreso (con cruce de registros administrativos).

Las reglas básicas para esta definición son las siguientes:

- ✓ Entre mayor carencia, o situación de emergencia, mayor monto.
- ✓ Entre menor tiempo desde el desplazamiento, mayor monto.

Siendo así, se tiene:

- ✓ “Se hará en valores proporcionales al SMMLV
- ✓ Será proporcional a la gravedad y urgencia de las carencias detectadas. A mayor carencia mayor monto.
- ✓ Emergencia y extrema urgencia y vulnerabilidad: Hasta 1,5 SMMLV por hogar.
- ✓ Hogares en situación de emergencia con menos de un (1) año de ocurrencia del hecho victimizante recibirán un componente adicional para educación, salud y vestuario.
- ✓ Hogares en transición recibirán hasta 0,75 SMMLV por hogar
- ✓ NN de 0 a 5 años y madres gestantes y lactantes recibirán un 15% adicional en el componente de alimentación.
- ✓ De acuerdo con la identificación de carencias cada hogar recibirá entre 1 a 3 ayudas al año”.

7.1.10 Definición de suspensión de AH

La AH dejará de entregarse cuando los hogares cumplan alguna de las siguientes condiciones: 1). No presenten carencias en los componentes de alojamiento temporal o alimentación, 2). Han accedido a programas para restituir o formar capacidades para la generación de ingresos (seleccionando aquellos programas que se clasifiquen como pertinentes y suficientes, 3). Cuentan con fuentes de ingreso suficientes para cubrir los componentes de alojamiento temporal y alimentación, 4. Han superado la situación de vulnerabilidad, 5. Han manifestado, de manera voluntaria, no presentar carencias de subsistencia mínima.

7.1.11 Garantizar el debido proceso e informar a las víctimas

En el nuevo modelo se tiene contemplado fortalecer el mecanismo de notificación a las víctimas de reconocimiento o suspensión de la AH, facilitando que ejerzan su derecho al debido proceso y a la controversia; así como mecanismos de socialización y divulgación para el acceso a la AH en los medios de pago.

7.1.12 Mejora en la operación de pago

En el marco del nuevo modelo se ha seleccionado una entidad financiera que garantice una “mayor cobertura y más y mejores canales y medios de pago (cajeros electrónicos, celular, corresponsales no bancarios, oficinas y sucursales) y... que no implique para la víctima ningún costo”.

Asimismo, unificar la operación de giros en efectivo del ICBF y la Unidad en donde se viene trabajando en opciones como una modificación Ley a partir del Plan Nacional de Desarrollo o un convenio interinstitucional para unificar los recursos y generar una sola operación.

7.1.13 Articulación de la AH y otras medidas

En el nuevo modelo se tiene contemplado la remisión periódica de listados de población a las entidades del SNARIV para la priorización y focalización de oferta institucional dirigida a la generación de ingresos y demás medidas de asistencia, atención y reparación integral.

7.1.14 Cadena de valor²⁵

El nuevo modelo genera una cadena de valor ejemplificada de la siguiente forma:

²⁵ UARIV, Cadena de valor, Proceso de recepción, trámite y entrega de atención humanitaria a población víctima del desplazamiento forzado incluida en el RUV, - Septiembre 2013 a abril 2014.



Frente al modelo actual se adicionan algunas actividades (en rojo). Una vez que en ambos modelos se reciben las solicitudes, que en el nuevo modelo se verán disminuidas significativamente al establecer las reglas mencionadas anteriormente, se pasa en el nuevo modelo a la formulación y seguimiento del PAARI (que antes era la caracterización) y su consecuente validación y viabilidad. En ambos modelos se asignan turnos. Luego, en el nuevo modelo se adiciona la pedagogía de pago, notificación y se cierra de igual forma en ambos modelos con el proceso de pago.

El análisis realizado por la Unidad concluye que el costo de la cadena de valor para el modelo nuevo es tres veces menor que el costo de la cadena del modelo actual en un escenario sin restricción presupuestal, aunque aumenta el número de actividades y costos de trámite en el esfuerzo de aumentar la focalización y redistribuir mejor los recursos.

7.2 ANÁLISIS DEL NUEVO MODELO PLANTEADO POR LA UARIV

El nuevo modelo planteado aborda los principales cuellos de botella identificados por esta consultoría en relación a la operación de la atención humanitaria, tanto de emergencia como de transición. Sin embargo, quedan temas de operación con oportunidades de mejora, así como abordar soluciones frente a las deudas que contrajo la UARIV y el ICBF frente a solicitudes tramitadas y que no se han pagado, que se trasladan al presupuesto del 2015.

Inicialmente en este aparte se analizará el nuevo modelo a la luz de las preguntas de investigación como guía clasificándolas en los siguientes aspectos, que se desarrollan a continuación:

- ✓ Eficiencia del método de medición de carencias

¿La clasificación de los hogares por carencias permitiría hacer mejor uso de los recursos destinados a la atención humanitaria comparada con el criterio de temporalidad respecto a la ocurrencia del hecho victimizante?

✓ Suficiencia y pertinencia en los criterios de salida

¿Los criterios de salida establecidos son suficientes para garantizar la subsistencia mínima de los hogares y la sostenibilidad fiscal de la política de atención humanitaria? ¿Estos criterios de salida reflejan que el derecho ha sido garantizado?

¿Es sólido afirmar que uno de los criterios de salida obedece a que aun habiendo carencias se suspende la atención humanitaria porque dichas carencias no tienen conexión con el desplazamiento?

¿Es posible saber si dichas carencias no tienen conexión con el desplazamiento?

✓ Confiabilidad y oportunidad en la información

¿La información recolectada de los hogares víctima de desplazamiento por medio de PAARI servirá para dar cuenta de la situación real de los mismos?

¿Se podría presentar algún riesgo en la subjetividad de la respuesta dadas por las víctimas en los diferentes instrumentos de caracterización? ¿En caso de que se presente riesgos en la subjetividad, bajo qué metodologías se pueden ajustar las mediciones para tener caracterizaciones más confiables de los hogares?

¿La información que se utilizará para identificar a los hogares que cumplen con algún criterio de salida es confiable?

¿Tal y como está planteado, esta información (para identificar a los hogares y caracterizarlos) se podría actualizar de forma oportuna?

✓ Efectividad del nuevo modelo en términos de mejora del proceso de AH

¿El nuevo diseño del modelo de atención servirá para descongestionar el proceso de atención humanitaria?

¿Es consistente la cadena de valor del nuevo modelo de atención humanitaria?

7.2.1 Eficiencia del método de medición de carencias

Medir la situación de carencias de las víctimas del desplazamiento forzado es un tema recurrente en la jurisprudencia y desarrollo de política frente a la atención humanitaria y superación del estado de vulnerabilidad de la población desplazada.

El mayor problema del modelo actual es no contar con la metodología ni la información para poder hacerlo. El modelo actual no cuenta con los mecanismos para poder negar o

suspender la atención humanitaria, adicionalmente la priorización y monto está supeditado al canal de ingreso de la solicitud, una caracterización de vulnerabilidad de acuerdo al RUV (con todos los problemas de actualización que tiene), y la “procedencia sobre la entrega de los componentes de alojamiento, alimentación y kit complementario de hábitat interno”²⁶. Adicionalmente, el monto es estándar para los hogares que se encuentran en la misma etapa (emergencia – transición) ajustado por el tamaño del hogar.

La caracterización basada en el RUV tiene el grave supuesto que el hogar actual es el que fue incluido, lo que, según la encuesta de hogares realizada en el marco de esta evaluación, alrededor de la mitad de los hogares afirman ser diferente; teniendo en cuenta que se tiene un universo parcializado de las víctimas en esta encuesta. Según los funcionarios entrevistados, alrededor del 70% de los hogares actuales tienen características diferentes a los que se encuentran registrados.

Por otra parte, tal como se presentó en el Capítulo 6, las encuestas realizadas dan cuenta de la situación actual de hogares que solicitan AH, encontrando que los mayores problemas de seguridad alimentaria se concentran en cerca de un 10% de los solicitantes y los hogares en déficit cuantitativo de vivienda son alrededor de la cuarta parte (23%).

Cuadro 7.1 Food Consumption Score

	% Part.
Pobre	9.92*** (0.82)
Límite	1.53* (0.60)
Aceptable	88.55*** (1.04)
Total	100.00 (0.00)
N	1854

Fuente: UT Encuesta a hogares errores estándar entre paréntesis* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

. Al combinar los criterios de medición de carencias que se aplicarían en el nuevo modelo, se obtiene que un 41% de los hogares tendrían condiciones para considerar una suspensión de atención humanitaria; un 12% estarían en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad y un 47% tendría atención humanitaria, de emergencia o transición.

²⁶UARIV, Proceso de recepción, trámite y entrega de atención humanitaria a población víctima de desplazamiento forzado incluida en el Registro Único de Víctimas, comparación modelo actual (2013) y modelo propuesto (2014).

Cuadro 7.2 Indicadores de vulnerabilidad y carencia

Indicadores seleccionados	Promedio	Error estándar	n
Personas con discapacidad o enfermedad	0.33***	(0.02)	1854
Presencia de al menos un hombre mayor de 61 años	0.17***	(0.01)	1678
Presencia de al menos una mujer mayor de 56 años	0.25***	(0.01)	1764
Relación miembros capacidad productiva sobre el total miembros del hogar	0.46***	(0.01)	1854
Situación de extrema urgencia y vulnerabilidad	0.12***	(0.01)	1854
Tiempo de desplazamiento en años	10.07***	(0.39)	1854
Supera carencias (Suspende atención humanitaria)	0.41***	(0.02)	1854
Recibe alimentos en la institución educativa	0.73***	(0.01)	1366
Monto subsidio Familias en Acción	275422.76***	(7881.70)	1007
Monto subsidio Adulto mayor	279309.05***	(16830.84)	173
Monto subsidio RESA	429068.7	(.)	3
Déficit cuantitativo	0.23***	(0.01)	1854

Fuente: UT Encuesta a hogares Errores estándar en Paréntesis () Nivel de significancia * 10% ** 5% *** 1%

Como ya se mencionó, si se combina el criterio de superación de carencias con uno de sostenibilidad en la generación de ingresos, se encuentra que del total que tiene condiciones para suspender atención humanitaria por haber superado carencias (41.3%), un 59.8% tiene sostenibilidad en sus ingresos, lo que llevaría a concluir que un 24.7% tendría todas las condiciones para no estar recibiendo atención humanitaria.

Como contraste vale la pena mencionar que en la reciente encuesta para la Medición del modelo de superación de la vulnerabilidad socioeconómica se encontró que del total de hogares del universo definido por la UARIV-DNP en donde se supondría que corresponde a población que ha superado una etapa de emergencia, los resultados muestran lo siguiente:

- Salud: El 96% de las personas víctimas se encuentran afiliadas al sistema de seguridad social en salud; el 91% solicitó y recibió atención en salud en el último año.
- Vivienda: El 81% cumple el derecho de vivienda entendido como “vivienda que no se encuentra en déficit cuantitativo (según medida déficit cuantitativo estructural: vivienda adecuada e insuficiencia de paredes; déficit cuantitativo de cohabitación: hogares que cohabiten en una misma vivienda y déficit cuantitativo hacinamiento)”.
- Alimentación: Midiendo seguridad alimentaria con una combinación de indicadores de diversidad de alimentos y frecuencia, así como percepción de

inseguridad alimentaria, se tiene que un 21.88% cuenta con seguridad alimentaria plenamente entendida, un 56% tiene inseguridad severa o moderada y un 21.65% la tiene leve. Si se solamente se considera en el indicador del *Food Consumption Score*, el 92.43% de los hogares estaría superando la condición de subsistencia mínima en alimentación con una situación aceptable.

Esta información da evidencia de contar con una oportunidad importante de afinación de la focalización de la atención humanitaria. Así, se considera que el nuevo modelo es acertado en contar con un enfoque de medición de carencias en lo que respecta a la definición de entrega y tasación de la atención humanitaria. Su carácter de focalización ya es una importante ganancia frente al uso de los recursos de atención humanitaria. Adicionalmente, al contar con sus demás aristas, su mayor eficiencia es evidente; varios aspectos a resaltar:

- El primero es el principio de anualidad en la solicitud que se esperaría que disminuya las congestiones por solicitud de atención humanitaria.
- El segundo es automatizar la asignación a aquellos hogares víctimas incluidos en el RUV en el primer año tras su desplazamiento, lo que agiliza el proceso y claramente favorece a las víctimas.
- El tercero es la claridad en las reglas operativas para el aumento en la focalización favoreciendo a aquellos con mayores necesidades y ajustando las rutas de acceso. Dentro de estas reglas, el combinar la información autodeclarada de las víctimas en el PAARI con registros administrativos genera una poderosa herramienta de valoración de la situación de los hogares.
- El cuarto será la mejora en el proceso de cobro de la atención humanitaria tras los ajustes con el operador bancario.
- El quinto corresponde a la mejora en el proceso de notificación de la decisión de atención humanitaria en donde se presentan a la víctima las evidencias sobre las cuales se toma la decisión y se fortalece el proceso para asegurar el debido proceso.

Teniendo en cuenta el análisis realizado, esta evaluación sugiere, dentro de sus recomendaciones, que se desarrollan en detalle en el Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones (PTIR), complementar la medición de carencias tal como lo establece en el nuevo modelo con la estimación de un modelo de medición que explique la sostenibilidad y capacidad de generación de ingresos a partir de variables cuya determinación no sean directamente manejables en su totalidad por parte del hogar. En este modelo se requiere información de ingresos y gastos del hogar y variables adicionales para poder determinar un indicador de subsistencia mínima y un indicador de sostenibilidad para luego calcular una función de probabilidad de cumplir con el indicador

de sostenibilidad explicada por: 1. Participación en programas de generación de ingreso y otra oferta institucional; 2. Subsidios y ayudas recibidas sin AH, 3. Características del hogar y 4. Características del municipio. Se esperaría que la medición de carencias sea inversamente proporcional a la medición de generación de ingresos.

Este complemento es fundamental, porque no solamente permite mejorar la argumentación sobre la cual se sustenta el otorgamiento o no de la AH, sino adicionalmente, permitiría generar posibilidades en la gradualidad del monto a girar, según sea la relación entre potencial sostenibilidad en la generación de ingresos y la medición de carencias.

7.2.2 Suficiencia y pertinencia en los criterios de salida

La definición del concepto de Subsistencia Mínima enfocado hacia el mínimo vital es el centro del argumento para los criterios de salida. El nuevo modelo de la Unidad operacionaliza este concepto a partir del cruce de información suministrada por la víctima en el PAARI e información de registros administrativos mediante los cuales se miden las carencias y verifica indicios de generación de ingresos.

Lo primero es enfatizar que se está proponiendo una forma de medición de la superación de las carencias de mínimo vital que conlleva la suspensión de la atención humanitaria y el paso a medidas de indemnización. Siendo así, éste es el primer paso hacia la superación del estado de vulnerabilidad socioeconómica, de tal forma que los criterios incluidos involucran exclusivamente aquellos aspectos relacionados con la subsistencia mínima. Por lo tanto, no se trata de la superación de todos los derechos económicos, sociales y culturales, sino de los temas de alimentación básica, alojamiento temporal y acceso a la salud

Frente a un concepto sobre la suficiencia y pertinencia de los criterios de salida, es importante hacer una revisión de los mismos:

a. Alimentación

Se considera que un hogar ha superado su condición de carencia en alimentación cuando, según el indicador del *Food Consumption Score*²⁷ se encuentra en situación de suficiencia. Este indicador es universalmente utilizado para la medición de seguridad alimentaria y permite considerar la frecuencia de consumo de una canasta de alimentos, dando mayor ponderación a alimentos de mayor valor nutricional como la proteína animal. Es un indicador básico que cuenta la frecuencia en la que un hogar consume cierto grupo de

²⁷ International Food Policy, Research Institute, World Food Program 2009.
<http://www.ifpri.org/publication/validation-world-food-programme-s-food-consumption-score-and-alternative-indicators-hous>

alimentos en los últimos 7 días anteriores a la encuesta, al final se tiene un puntaje por hogar que, si es mayor a 42 es aceptable.

Los hogares, que tienen un FCS de nivel intermedio (entre 29 y 42), pero tienen acceso a programas de complementación alimentaria y nutricional como Más Familias en Acción, Programa de Alimentación Escolar, Programas de adulto mayor y RESA (DPS), programas de alimentación del ICBF y la Operación Prolongada de socorro y recuperación del DPS-PMA, a partir de información de registros administrativos, estarán en una condición de superación de la carencia en alimentación.

La seguridad alimentaria y nutricional tiene indicadores más ácidos para medirse como la percepción de seguridad alimentaria con el ELCSA, el indicador de Diversidad Dietaria (DDS) y mediciones más agudas con métodos de recordación de ingesta, entre otros). Sin embargo, se considera que el básico y que correspondería a una medición de mínimo vital es el FCS, el cual es utilizado y aceptado tanto a nivel nacional por la autoridad en el tema que es el ICBF como internacionalmente bajo el liderazgo de entidades como el World Food Program.

b. Alojamiento temporal

La superación de la condición de carencia en alojamiento temporal se da cuando el hogar habita una vivienda que tiene un tipo de vivienda y materiales adecuados, agua potable, conexión a alcantarillado en lo urbano y a pozo séptico o pozo con bomba en lo rural, no tiene hacinamiento y no se encuentra situado en un lugar de riesgo natural. Los cortes que se trabajan para superar la carencia de alojamiento temporal obedecen a los utilizados regularmente por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el DANE para la medición de las condiciones de la vivienda, en este adicionando el tema de riesgo natural.

En las consideraciones de los criterios se cuenta con aumentar el nivel de gravedad de la carencia en condiciones de habitar tipos de vivienda claramente inaceptables como calle, vagón, carpa, cueva o refugio natural; así como vivir en hacinamiento crítico, entendido como 5 o más personas durmiendo por habitación siguiendo el Índice de Calidad Global de la Vivienda²⁸. De igual forma se aumenta la carencia con materiales inadecuados (como piso de tierra o arena; paredes de desechos) según el Índice de Condiciones de Vida del DNP²⁹ o compartido por el Índice de Pobreza Multidimensional. Finalmente, se agudiza

²⁸

http://www.redatam.org/chl/CASEN/WebHelp/informaci_n_casen/conceptos_y_definiciones/vivienda/indice_calidad_global_de_la_vivienda.htm

²⁹ <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=QEZB3EoY8Fw%3d&tabid=1192>

la carencia al carecer de agua potable para el consumo reconocido como carencia grave por Naciones Unidas³⁰.

Se considera que este criterio está suficientemente sustentado y utiliza referentes aceptados por las entidades que miden las condiciones de pobreza de los hogares en el país y focalizan programas para aquellos con mayores necesidades.

c. Salud

En el caso de acceso a la salud, se supera la condición de carencia grave al contar con la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, en cualquiera de sus modalidades (subsidiado o contributivo).

d. Cruces con Generación de Ingresos

Un criterio adicional de salida o suspensión de la atención humanitaria es el que resulta de los cruces con programas de generación de ingresos en donde se tiene la verificación de indicios de generación de ingresos a partir del cual “todos los miembros medición del hogar pueden cubrir los componentes de alojamiento temporal y alimentación”³¹.

La discusión en este tema se concentra en el tipo de programa de generación de ingreso que cumpla las condiciones para potenciar la generación de ingresos suficientes para superar carencias de subsistencia mínima. Al respecto, la Unidad ha realizado un minucioso trabajo identificando los efectos de cada intervención.

Tal vez este es el tema de mayor controversia frente a los criterios de salida por la falta de evidencia del impacto del programa en los hogares, situación que se solventaría en la medida que éstos cuenten con evaluaciones de resultados e impactos robustas que sustenten ser utilizados como criterios de salida.

Suficiencia de los criterios para hacer sostenible fiscalmente la AH

Frente a la pregunta sobre la suficiencia de los criterios para hacer sostenible fiscalmente la política de atención humanitaria, esta consultoría considera que es el nuevo modelo es una parte fundamental de la solución, mas no es suficiente. Como se reconoce en el mismo modelo, “el derecho a la subsistencia mínima es apenas uno de los derechos necesarios para la estabilización social y económica” y por lo tanto, se debe profundizar en los esfuerzos de articulación con los programas de generación de ingresos y demás medidas hacia la superación del estado de vulnerabilidad socioeconómica.

En las estimaciones realizadas por la Unidad, la aplicación del nuevo modelo repercutirá en una importante focalización de los recursos, que inicialmente podrían ser mayores a los

³⁰ <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=18853>

³¹ UARIV. Dic. 2014.

que se ejecutan actualmente, pero el mismo proceso de implementación de la focalización, irá disminuyendo los requerimientos de recursos. Ante este tema, esta consultoría considera que se debe contar con un proceso de transición en donde la Unidad pueda honrar los pagos pendientes de AH tramitadas y pasar a implementar el nuevo modelo.

Adicionalmente, la aplicación de los criterios de salida está en función de la información con que se disponga para poder justificar suficientemente la decisión que se tome y que sea sostenible ante un juez. En esta medida, en el siguiente numeral se profundizará en la confiabilidad y oportunidad de la información; frente a esto un tema recurrente en las discusiones con la Corte y la Comisión de Seguimiento es la necesidad de verificación de la situación real de los hogares, ante lo cual esta consultoría desarrolla algunas propuestas.

Correspondencia de la situación de carencia de la subsistencia mínima con el hecho victimizante

Un tema final a tratar en este aparte, es la correspondencia entre la situación de carencias de subsistencia mínima del hogar y el hecho victimizante. Es importante aclarar que la AH responde a la primera etapa de atención tras la inclusión en el Registro y se concentra en la superación de la subsistencia mínima, diferente al concepto de superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado. En este caso, la Unidad implementará un Índice Global de Restablecimiento Social y Económico que incluye la medición de los derechos de identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación, vivienda, generación de ingresos, vivienda y reunificación familiar. En el caso de superar su condición de vulnerabilidad, será priorizado para medidas de reparación integral que estén pendientes.

Diferente es el enfoque desde la Atención Humanitaria, en donde se enfoca en la superación del mínimo vital para la subsistencia mínima y su relación con el hecho victimizante. Ante esto, el nuevo modelo es altamente sensible a la situación de emergencia del hogar a lo largo del primer año de ocurrido el hecho victimizante y en situaciones de urgencia y extrema gravedad sin importar el tiempo que haya pasado desde el hecho victimizante. Sin embargo, también es estricto al considerar que si en una medición del Año t-1 el hogar (con más de un año de haber ocurrido el hecho victimizante) supera la condición de carencia y se le suspende la AH, al pedirla nuevamente en el Año t, sus carencias no serán consecuencia del hecho victimizante, siempre y cuando no esté en una situación de extrema gravedad y urgencia. Esta consultoría considera que este planteamiento del nuevo modelo es acertado.

7.2.3 Confiabilidad y oportunidad en la información

Como se ha descrito, el nuevo modelo se basa en la información que la víctima proporciona al diligenciar el PAARI y en el cruce con registros administrativos.

El PAARI es una herramienta de recolección de información muy poderosa con las preguntas acertadas para la medición de carencias que es lo que compete a esta evaluación. Adicionalmente, el hogar que solicite la AH (más de 1 año del desplazamiento) tiene que diligenciarlo, por lo tanto, es obligatorio.

Cabe mencionar que la Unidad viene diligenciando PAARIs hace más de un año y ha surtido un proceso de depuración y adaptación a las condiciones de la población objetivo, así como una curva de aprendizaje por parte de la Unidad.

La controversia surge en el método de aplicación del PAARI que es de dos maneras: 1. Presencial en los puntos de atención y 2. Telefónica. Al respecto, surgen varios temas:

- El primero es el informante idóneo, básicamente ¿Quién es la persona en el hogar que puede dar información certera sobre los diferentes temas preguntados en el PAARI? Frente a esto, la realidad está en que la persona que se acerca al punto de atención es cualquier miembro del hogar, ante lo cual se encuentra la disyuntiva de recibir un PAARI de esta persona o esperar que se acerque al punto una persona que la Unidad considere idónea. Pero, ¿quién debería ser esa persona? ¿quién es aceptable por el hogar como el que pueda dar dicha información?

Una posibilidad es aceptar el PAARI diligenciado por cualquier persona mayor de edad que esté en el RUV y viva actualmente en el hogar; en caso que esta persona no pueda responder algunas preguntas, se tendría que complementar con un PAARI telefónico.

- El segundo tema es la confiabilidad de la información que las personas suministren y los incentivos que se tengan para informar la real situación, en casos en donde el hogar cuente con medios para su subsistencia mínima.

Ante esta situación se considera que los mecanismos de mitigación son: 1. El cruce con registros administrativos, contemplado ya en el nuevo modelo que permite contrastar e inconsistencias frente a lo informado por el hogar en el PAARI, 2. La inclusión de criterios de probabilidad de la sostenibilidad en la generación de ingresos incluye un enfoque con variables de ingresos y gastos del hogar complementado con acceso a programas y entorno socioeconómico, que es difícil de ser “manipulado” a través de la información suministrada por el hogar y 3. Esta consultoría recomienda realizar una verificación in-situ focalizada en aquellos casos en donde se identifican las mayores inconsistencias. En esta visita se debe trabajar un formato de verificación visual, contraste de información con vecinos y

eventualmente generar canales para que la comunidad pueda participar en la veeduría de la focalización.

- Debe ser claro para la víctima que la Unidad realizará cruces de información con registros administrativos y hará verificación in-situ regularmente, de igual forma, la Unidad, en su estrategia de comunicación debe incorporar la divulgación de estos mecanismos y sus resultados.
- Un tercer tema es la oportunidad en el uso de la información por parte de la Unidad. Al respecto es fundamental contar con un proceso de captura y análisis sistematizado de tal forma que la información suministrada en el PAARI no se desactualice y la Unidad pueda tomar la decisión en el menor tiempo posible. La Unidad ya viene trabajando en la herramienta informática que utilizará para la captura y análisis. Se debe hacer énfasis en que este aplicativo es indispensable no solamente por sus virtudes de eficiencia en tiempos sino porque disminuye el nivel error derivado de procesos de digitación, al contar con mallas de validación, y del manejo de bases de datos de manera manual.

7.2.4 Efectividad del nuevo modelo en términos de mejora del proceso de AH

Frente a la efectividad del nuevo modelo en términos de mejora del proceso de AH, se debe mencionar que si bien su implementación implica procesos adicionales de diligenciamiento, captura y análisis de carencia a través del PAARI y los cruces con registros administrativos, para la posterior notificación y su debido proceso; las ganancias en claridad, transparencia y objetividad en la decisión de otorgar o no AH y su consecuente focalización en la población que realmente tiene carencias de subsistencia mínima, genera una relación beneficio-costos altamente positiva.

Las reglas que incorpora el nuevo modelo como son la solicitud anual, los pagos automáticos para hogares en el primer año de desplazamiento, la claridad en la notificación y las condiciones del nuevo operador bancario complementan la efectividad del proceso, lo que necesariamente va a llevar al aumento en el cumplimiento del pago, a ser claros en los montos y plazos, que en un mediano plazo. Redundará en la disminución sistemática de las congestiones y el uso de canales de carácter constitucional.

7.3 OPORTUNIDADES DE MEJORA RESTANTES

El nuevo modelo deja aún importantes oportunidades de mejora para el proceso de Atención Humanitaria, que han surgido como hallazgos de la presente evaluación y se retoman integralmente en las recomendaciones.

Concentra sus acciones sobre los procesos de atención humanitaria de emergencia y transición, en donde solo restaría enfatizar la importancia de fortalecer las estrategias de comunicación y orientación a las víctimas de tal forma que conozcan las nuevas reglas y se familiaricen con los mecanismos de pago que se implementen.

Frente a los demás procesos relacionados con AH, quedan temas por abordar que el nuevo modelo no incorpora. Algunas son:

- Cuellos de botella en la toma de declaración y sus consecuencias frente a la calidad de la información, inconsistencias y falta de información de ubicación de las personas víctimas.
- Cuellos de botella en la atención inmediata derivados de insuficiencia de recurso y deficiente planificación.
- Cuellos de botella en la interoperabilidad entre las bases de datos disponibles en la UARIV.
- Financiación para cumplir con la AH de solicitudes tramitadas (modelo actual). Frente a este tema, tiene que generarse mecanismos de financiación alternativos para cubrir el déficit que existe, de tal forma que se pueda descongestionar el sistema e implementar el nuevo modelo lo antes posible. En el intermedio entre el modelo actual y el nuevo modelo se tendrán que mantener estructuras de procesos paralelos que respondan a lo ya comprometido y lo evacúen y al tiempo, trabajen en los nuevos procesos.

Otros temas están todavía en proceso de ser definidos e instrumentalizados como:

- Metodología para la pedagogía del pago y los mecanismos de implementación, lo que se relaciona con los métodos que el operador bancario vaya a implementar.
- Instrumentalización efectiva de los mecanismos de enlace con las demás medidas de atención y reparación, de tal forma que sea claro para la víctima que la AH es solo parte de la ruta.

Algunos temas de mediano plazo deben ser también abordados como los siguientes:

- Para el tema de AH con enfoque diferencial, y en lo que concierne al tema étnico, la Dirección de Asuntos Étnicos, la Dirección de Gestión Social y Humanitaria vienen desarrollando los conceptos, enfoque e instrumentalización, para lo cual también el Programa de Políticas Públicas-USAID aportó a la UARIV una serie de documentos dirigidos al concepto de Subsistencia Mínima para grupos étnicos con base, entre otros, con los Decretos-Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011; sin embargo, este es un tema que, aunque sobrepasa el alcance de esta evaluación, no se puede

dejar de mencionar como un objetivo central en los ajustes del modelo de atención humanitaria.

- Los programas de generación de ingreso del DPS, SENA, Mintrabajo, MinCIT y las entidades territoriales deberían acceder a la información de registro para su focalización, hacer seguimiento a los ingresos de los participantes y retroalimentar esta información en registro para efectos de verificación a través del RUAF.
- Se debería avanzar con la Registraduría hacia un registro biométrico, de todo el hogar desplazado. Este debería tener que actualizarse con las novedades de registro civil o por solicitud de miembros individuales del hogar que deseen gestionar su atención humanitaria como un núcleo aparte.

Capítulo 8

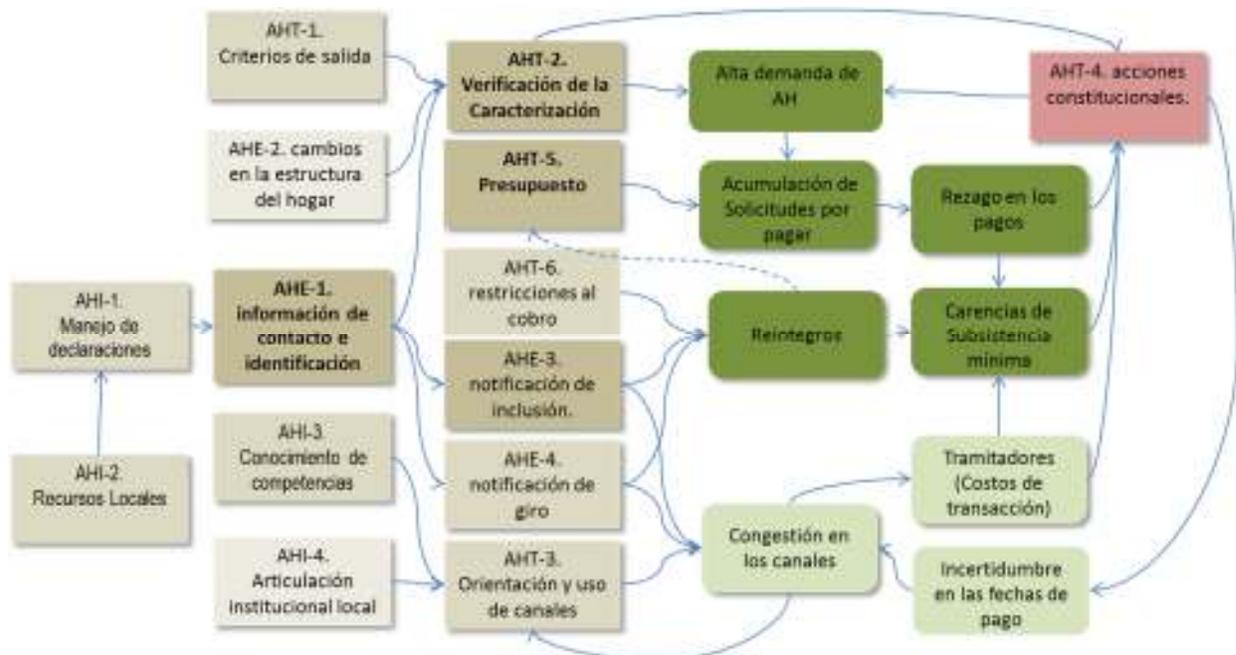
CONCLUSIONES

En este capítulo se presenta un diagnóstico general a partir de los factores críticos de éxito y factores de riesgo identificados por la evaluación. Se sintetizan los resultados en conclusiones sobre el diseño de la Política, sobre su financiamiento y sobre aspectos operativos.

8.1 DIAGNÓSTICO GENERAL A PARTIR DE LOS FACTORES CRÍTICOS DEL PROCESO DE ATENCIÓN

La Figura 1.5 muestra las relaciones encontradas entre los factores críticos del proceso y de estos con las consecuencias observables. A continuación se presentan de manera general las relaciones de causalidad entre ellas y en las siguientes secciones del capítulo se profundiza y se amplían los argumentos y evidencias que sustentan estas conclusiones.

Figura 8.1- Relaciones entre factores críticos y consecuencias observables



Fuente: desarrollo propio de la UT con base en resultados de la evaluación

Las conclusiones se han clasificado entonces de la siguiente forma:

- **Conclusiones sobre el diseño:** corresponden a la interacción de los resultados obtenidos del análisis de los factores críticos AHT1-Criterios de salida, AHT2-Cambios en la composición del hogar, AHE1-Información de contacto e identificación, y AHT2-Verificación de la caracterización. Los resultados de los factores críticos AHI1-Manejo de las declaraciones y AHI2-Recursos Locales coadyuvan a agravar las situaciones derivadas del diseño, pero son de carácter operativo. El factor crítico de riesgo AHT-4 Acciones constitucionales, es uno de los resultados o consecuencias de las debilidades en el diseño del modelo actual, la disponibilidad de recursos y los problemas operativos.
- **Conclusiones sobre recursos y riesgos fiscales:** corresponde al factor crítico AHT5-Disponibilidad de recursos presupuestales. El factor crítico de riesgo AHT-4 Acciones constitucionales, es uno de los resultados o consecuencias de las debilidades en el diseño del modelo actual, la disponibilidad de recursos y los problemas operativos
- **Conclusiones operativas:** corresponden a la interacción de los resultados obtenidos del análisis de los factores críticos AHI1-Manejo de las declaraciones, AHI2-Recursos Locales. AHI-3. Conocimiento de competencias, AHI-4. Articulación institucional local, AHE-1. información de contacto e identificación, AHE-3. Notificación de inclusión. AHT-3. Orientación y uso de canales, AHE-4. Notificación de giro y AHT-6 Restricciones al cobro.

8.2 CONCLUSIONES SOBRE EL DISEÑO

El modelo actual de atención humanitaria no definió adecuadamente las condiciones de salida que permitirían determinar inequívocamente que un hogar continúe o no afectado por una situación de vulnerabilidad que le impida acceder a su derecho a la subsistencia mínima. En esa medida, salvo contadas excepciones, la atención humanitaria en transición se le entrega actualmente a quien la solicite.

Sin embargo, es necesario reconocer que en el diseño se hicieron esfuerzos para focalizar la atención de manera que bajo una clasificación de urgencia se definieron unas rutas (1. Acciones constitucionales, 2. Nuevos incluidos-emergencia, 3. Transición, 4. Casos especiales), y con la información disponible en el RUV se elaboraron criterios de clasificación por vulnerabilidad. La combinación de estos criterios permitió asignar prioridades a las rutas más urgentes (1>4> 2>1) y a los hogares más vulnerables (A>B> C>D). Sin embargo, la información utilizada para la definición de los niveles de

vulnerabilidad proviene del RUV en el cual se ha encontrado un alto nivel de desactualización y muchos vacíos de información.

La evaluación encontró, aplicando los criterios de medición de carencias del nuevo modelo, que el 31% de los hogares que son clasificados en la categoría de mayor vulnerabilidad ya han superado sus carencias de subsistencia mínima³² y por otra parte, un 58% de los hogares que se encuentran en vulnerabilidad extrema fueron clasificados en la categoría de menor vulnerabilidad.

Cuadro 8.1 Proporción de solicitudes por nivel de vulnerabilidad según carencias (% de fila)

Nivel vulnerabilidad asignado a partir del RUV	Nivel de carencias observado in-situ			Total
	Supera carencias	Con carencias y sin vulnerabilidad extrema	Vulnerabilidad extrema	
A	31.6%	54.4%	14.0%	100.0%
B	45.2%	44.4%	10.5%	100.0%
C	46.7%	42.2%	11.1%	100.0%
D	40.3%	42.9%	16.8%	100.0%
Total	40.8%	44.9%	14.3%	100.0%

Fuente: Cálculos de la UT con base en Encuesta de hogares y bases de Pagos

Cuadro 8.2 Proporción de solicitudes por carencias según nivel de vulnerabilidad (% de columna)

Nivel vulnerabilidad asignado a partir del RUV	Nivel de carencias observado in-situ			Total
	Supera carencias	Con carencias y sin vulnerabilidad extrema	Vulnerabilidad extrema	
A	12.5%	19.5%	15.7%	16.1%
B	18.9%	16.9%	12.5%	17.1%
C	19.5%	16.1%	13.3%	17.1%
D	49.1%	47.6%	58.5%	49.8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Cálculos de la UT con base en Encuesta de hogares y bases de Pagos

³² El cálculo se llevó a cabo utilizando los indicadores de carencias que se han desarrollado en el marco del nuevo modelo de atención.

Figura 8.2- Relaciones entre factores críticos y consecuencias en alta demanda, acumulación y rezago en los pagos



Fuente: desarrollo propio de la UT con base en resultados de la evaluación

Las deficiencias en la información de Registro y los cambios que se presentan, tanto en la estructura de la familia, como en las condiciones que determinan su nivel de vulnerabilidad, unido a unos criterios de caracterización deficientes y la inexistencia de criterios claros de salida con indicadores medibles, hace que la atención pueda ser solicitada y obtenida por hogares que no son objeto de la política y que deberían encontrarse atendidos en etapas posteriores del proceso de estabilización socioeconómica. Esto genera un volumen de demanda que agota los recursos disponibles, acumula las solicitudes por pagar y aumenta el rezago en los pagos para los hogares clasificados como menos prioritarios dentro de los cuales están la mayoría de los que enfrentan una extrema vulnerabilidad, como se muestra en los siguientes cuadros. El 39% de las solicitudes que se tramitan por la ruta 1, mediante tutelas, corresponde a hogares que han superado sus carencias de subsistencia mínima, mientras que el 77.7% de los hogares que se encuentran en vulnerabilidad extrema se clasifican en la ruta 3 que tiene la prioridad más baja.

Cuadro 8.3 Proporción de solicitudes por nivel de vulnerabilidad según carencias (% de fila)

Ruta de atención	Nivel de carencias observado in-situ			Total
	Supera carencias	Con carencias y sin vulnerabilidad extrema	Vulnerabilidad extrema	
1	39.8%	45.0%	15.2%	100.0%
2	34.6%	55.2%	10.2%	100.0%
3	42.3%	44.0%	13.7%	100.0%
4	29.0%	24.5%	46.5%	100.0%
Total	40.8%	44.9%	14.3%	100.0%

Fuente: Cálculos de la UT con base en Encuesta de hogares y bases de Pagos

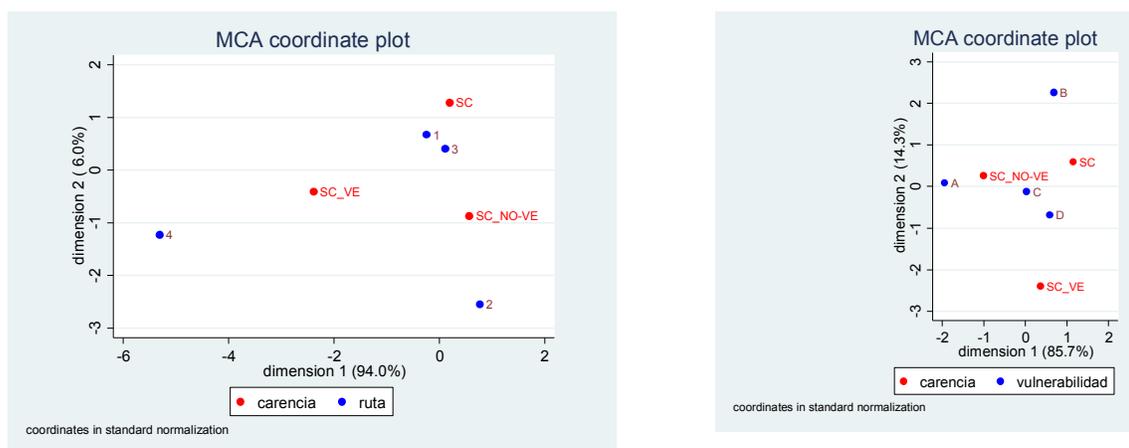
Cuadro 8.4 Proporción de solicitudes por carencias según ruta de atención (% de columna)

Ruta de atención	Nivel de carencias observado in-situ			Total
	Supera carencias	Con carencias y sin vulnerabilidad extrema	Vulnerabilidad extrema	
1	3.2%	3.3%	3.5%	3.3%
2	10.8%	15.7%	9.1%	12.8%
3	83.8%	79.3%	77.7%	80.9%
4	2.1%	1.6%	9.7%	3.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Cálculos de la UT con base en Encuesta de hogares y bases de Pagos

Otra forma de verificar estas conclusiones desde un punto de vista estadístico es mediante un análisis de correspondencia, que ubica espacialmente las distancias relativas entre las categorías de carencias con la clasificación de vulnerabilidad realizada y otra frente a la ruta correspondiente

Figura 8.3- Análisis de correspondencia múltiple



Fuente: Cálculos de la UT con base en Encuesta de hogares y bases de Pagos

Se puede notar como la menor distancia se encuentra entre el grupo sin carencias y la ruta de acciones constitucionales y frente a la clasificación de vulnerabilidad la menor distancia se encuentra entre el grupo sin carencias y la clasificación de mayor vulnerabilidad.

El nuevo modelo enfrenta correctamente esta problemática al crear un instrumento de recolección de información actualizada (PAARI) que permite medir el nivel de superación de carencias y las situaciones de extrema vulnerabilidad, sin embargo, por el costo que esto representa dado el volumen de las solicitudes, dicho instrumento se diligenciará en los puntos de atención o de manera telefónica, sin visita domiciliaria para verificación in-situ. Esto puede generar, no solo deficiencias en la calidad de la información, sino debilidad en los argumentos que se pueden presentar ante procesos de tutela en los casos en los cuales se utilice dicha información para suspender la atención humanitaria a un hogar que haya superado carencias.

8.3 CONCLUSIONES SOBRE RECURSOS Y RIESGOS FISCALES

La combinación de una alta demanda por atención humanitaria y unos recursos insuficientes para satisfacerla de manera inmediata genera aplazamientos y espera para los turnos clasificados como de menor prioridad esto incrementa la posibilidad de incrementar los incentivos para que los hogares solicitantes interpongan tutelas. Las tutelas al ser falladas a favor de quien las interpone incrementan el volumen de turnos asignados a la ruta 1, que al tener la máxima prioridad genera rezagos en las otras rutas a partir de donde se agota el presupuesto disponible.

Como por razones operativas y de información, como se verá más adelante, una proporción importante de hogares no logra cobrar el giro y se presentan reintegros, esos recursos quedan disponibles para ser usados en atención pero no de manera inmediata sino que se incrementa el rezago. Tanto el rezago en el pago que deriva en incumplimiento de las fechas estimadas de pago como la imposibilidad de cobro por parte de algunos hogares les permite contar con argumentos para interponer tutelas lo cual es estimulado por la presencia de tramitadores que encuentran allí una oportunidad de negocio prestando este servicio. En la medida que mayor sea el rezago y más efectivas sean las tutelas interpuestas, se incrementa el valor esperado de la rentabilidad de interponerlas y se genera un espacio económico para destina una porción de lo cobrado en los intermediarios. El resultado final es que los recursos de la política no lleguen a la población objetivo y parte de dichos recursos además vayan a terceros reduciendo la efectividad de la atención para ayudar a los hogares a superar sus carencias. El siguiente diagrama ilustra este círculo vicioso:

Figura 8.4- Relaciones entre alta demanda, acumulación y rezago en los pagos, reintegros, acciones constitucionales y tramitadores



Fuente: desarrollo propio de la UT con base en resultados de la evaluación

Si se asignara un presupuesto suficiente para atender la totalidad de los turnos pendientes de pago, las diferencias de tiempos entre rutas sería más baja y no resultaría conveniente pagar por interponer una tutela que ahorraría poco tiempo de espera. Sin embargo no se asigna un presupuesto que permita esta operación porque se conoce de antemano que existirá una proporción de cobros fallidos que por la vía de reintegro retornarán una proporción importante de dicho presupuesto. Se configura entonces un problema de oportunidad en la disponibilidad de los recursos que un problema de financiamiento y no de solvencia para atender la demanda.

Es necesario hacer notar sin embargo que la programación de los pagos implica una obligación de la nación para con el hogar desplazado y el rezago de los turnos significa un traslado del costo financiero del Estado a la población objeto de la política.

Por otra parte debido a la posibilidad de cualquier hogar de interponer una tutela, la cantidad de solicitudes en cada año para cada ruta y el momento en que efectivamente serán pagadas, son inciertos. Esto hace que la Atención Humanitaria tenga un carácter de pasivo contingente. De acuerdo con la Ley el Gobierno debe prever medidas de cubrimiento del riesgo jurídico que existe de en cualquier momento tener que apresurar el pago de estas obligaciones.

La ley 448 de 1998, por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en

materia de endeudamiento público, tiene el objeto de regular las obligaciones contingentes a cargo de la Nación, de las Entidades Territoriales y de las Entidades Descentralizadas con el fin de evaluar el impacto que dichas obligaciones tienen, tanto implícito como explícito, en las finanzas públicas estatales, por lo cual, dichas entidades deben establecer en sus presupuestos el servicio de deuda, apropiaciones para cubrir las posibles pérdidas derivadas de las obligaciones contingentes a su cargo.

El problema de financiamiento que ya se ha generado, dado los requerimientos de recursos vienen dados exógenamente y el valor esperado de lo pendiente de pago es superior al presupuesto disponible de manera inmediata.

Los indicadores de tiempos de proceso muestran que la mayor demora se genera en la espera por recursos para la ruta 3, pues la suma de la duración de los procesos es de alrededor de 12 días, mientras que las demoras para ruta 3 están entre 89 y 220 días, lo que significa entre 73 y 197 días de espera por no disponibilidad de recursos. El 80% de los funcionarios de la UARIV manifiesta que se presentan problemas por los tiempos de respuesta.

Por otra parte, solo un 3.5% de los hogares con mayores carencias, es decir aquella que quedarían clasificados como de extrema vulnerabilidad, interpone tutelas, y de estos el 73.2% queda en el nivel más bajo de prioridad dentro de la ruta 1.

Cuadro 8.5 Proporción de solicitudes por carencias según ruta de atención (% de columna)

Ruta de atención	Nivel de carencias observado in-situ			Total
	Supera carencias	Con carencias y sin vulnerabilidad extrema	Vulnerabilidad extrema	
1A	5.8%	6.2%	3.0%	5.6%
1B	16.9%	22.0%	3.0%	17.1%
1C	26.4%	31.6%	20.7%	27.9%
1D	50.9%	40.1%	73.2%	49.5%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Cálculos de la UT con base en Encuesta de hogares y bases de Pagos

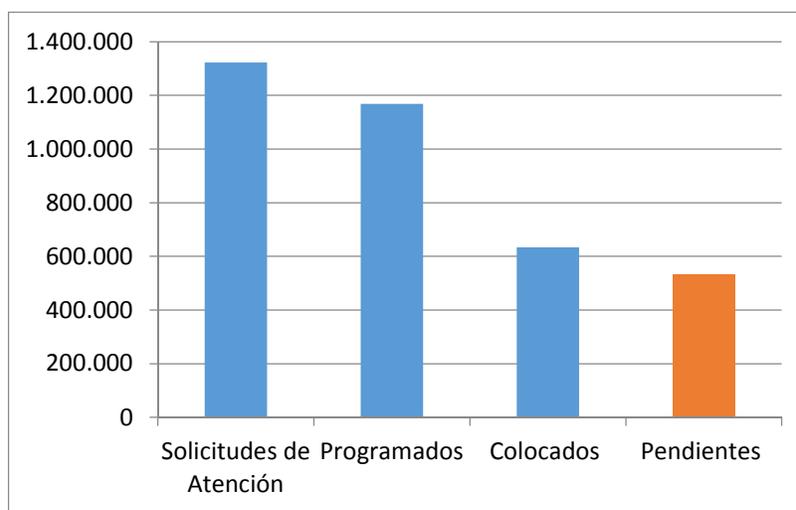
Cuadro 8.6 Proporción de solicitudes por nivel de vulnerabilidad según carencias (% de solicitudes)

Ruta de atención	Nivel de carencias observado in-situ			Total
	Supera carencias	Con carencias y sin vulnerabilidad extrema	Vulnerabilidad extrema	
1A	41.5%	50.2%	8.3%	100.0%
1B	39.4%	57.9%	2.7%	100.0%
1C	37.7%	51.0%	11.3%	100.0%
1D	41.0%	36.5%	22.5%	100.0%
Total	39.8%	45.0%	15.2%	100.0%

Fuente: Cálculos de la UT con base en Encuesta de hogares y bases de Pagos

En 2012 el 30% de las solicitudes quedó pendiente de pago, en 2013 esta proporción se incrementó al 44% y a septiembre de 2014 iba en 46%, como se ilustra en la siguiente figura. Valga decir que el presupuesto de 2014 está completamente comprometido y las solicitudes pendientes deberán ser pagadas con recursos de 2015, o con recursos de los reintegros, que corresponden a giros de atención que son programados y colocados pero que finalmente no son cobrados, por la deficiencia de los datos de contacto y la dificultad para obtener información del giro dada la congestión en los canales. Para 2015 se calculó alrededor de 750 mil millones se autorizó cerca de 650 mil millones que es un presupuesto similar al del 2014.

Figura 8.5- Turnos durante 2014 (hasta 26/11/2014)



Fuente: Cálculos de la UT con base en bases de Pagos, UARIV

Por otra parte la atención prioritaria de las tutelas que se presentan, genera demoras en otras rutas y esas demoras dan pie a nuevas tutelas.

El 35% de los hogares encuestados ejerció alguna acción legal. 45% de ellas fueron tutelas. Al 83.2% de las tutelas tuvieron asesoría de un tercero. En promedio los tramitadores le cobraron al hogar desplazado alrededor \$55 mil por tutela y en el 84% de los casos las tutelas fueron falladas a favor de la víctima.

Las tutelas se concentran en algunos municipios, especialmente de Antioquia y muestran un comportamiento de bola de nieve por efecto demostración. Así pues cuando en un municipio los solicitantes perciben que existe una probabilidad alta de obtener más rápidamente la atención, tienden a crecer rápidamente las tutelas. Hasta el momento estas dinámicas se han observado a nivel municipal y departamental pero no es descartable que se extienda al ámbito nacional.

Una explosión generalizada de tutelas o una sentencia judicial que ordene un pago generalizado de solicitudes pendientes no es un riesgo desestimable y puede tener un efecto catastrófico en el equilibrio fiscal del Estado. Es muy importante entender que destinar presupuesto suficiente para estas actividades no es una opción de política social sino una obligación ineludible derivada de un pasivo efectivamente causado.

El siguiente cuadro presenta la valoración de la atención humanitaria entregada y programada para entregar desde enero de 2012 hasta septiembre de 2014, por tipo de población clasificada según carencias. También se calcula el monto promedio per cápita de atención humanitaria en cada categoría

Cuadro 8.7 Valor monetario de la atención humanitaria asociada a turnos programados 2012-2014.09

Carencias	Valor total (millones pesos)	Distribución porcentual	Promedio per cápita* (millones de pesos)
Supera carencias	1,066,119	37%	0.200
Con carencias y sin vulnerabilidad extrema	1,398,465	49%	0.222
Vulnerabilidad extrema	417,510	14%	0.217
Total	2,882,094	100%	0.213

Fuente: Cálculos de la UT con base en Encuesta de hogares y bases de Pagos

El 37% del monto total de la atención, equivalente a más de un billón de pesos se ha destinado a hogares que han superado carencias, mientras que un 30% de los hogares no

han recibido la atención humanitaria de emergencia por problemas en su información de contacto. En cuanto a los montos entregados por persona, si han resultado un poco más bajos en hogares que superan carencias de subsistencia mínima, posiblemente debido a diferencias en los tamaños del hogar.

En cuanto a los riesgos jurídicos el nuevo modelo de atención buscar dotar a la UARIV de instrumentos de obtención y análisis de información que combinan la información de encuesta (PAARI) con información de bases de datos administrativas, que además de servir para lograr una focalización adecuada, busquen blindar los argumentos jurídicos frente a eventuales tutelas interpuestas por hogares que ha superado carencias y se les suspenda la atención, para pasar a procesos de indemnización y otras acciones de reparación. Igualmente se han desarrollado procesos de notificación que incluyen la explicación a los notificados de las razones que motivan las características de la atención o su suspensión. Si luego de aplicar el PAARI y el cruce de bases de datos al 40.8% de las 534 solicitudes pendientes, que equivale a 217 mil hogares, se les suspende la atención por haber superado carencias, la probabilidad de una avalancha de tutelas puede ser alta.

Aunque estas acciones van en la dirección correcta, la evaluación opina que son insuficientes por la carencia de una estrategia de verificación in-situ de las variables.

En cuanto a la disponibilidad de recursos a nivel local, el 63% de las alcaldías consultadas vía web manifiestan deficiencias en los recursos propios para atender la demanda. En los municipios de menor tamaño por lo general la infraestructura y recursos humanos disponibles no son suficientes y en muchos casos se acude a subsidiariedad por parte de la UARIV, pero en muchos otros se desconoce la forma de acceder a estos recursos. El total de municipios que reciben apoyo subsidiario en dinero o especie periódico, fueron 13% en 2013 y 18% en 2014. Los municipios de la muestra de la evaluación que reciben apoyo subsidiario en dinero o especie periódico, fueron 52.5% en 2013 y 60% en 2014 pero sólo 40% de los funcionarios de la alcaldía entrevistados vía web conoce tener el apoyo subsidiario.

La planificación de los recursos necesarios para la subsidiariedad es difícil por la incertidumbre y por la información deficiente de los municipios (entre otras por no contar con herramientas estandarizadas para caracterizar las necesidades de la población desplazada³³), pero en general es importante reconocer que no se reportan problemas con la operación de la solicitud y entrega de apoyo subsidiario por parte de la UARIV, a pesar de no contar a nivel nacional con procedimientos documentados y tener serias

³³ Lo que está en proceso de mejora por parte de la Red Nacional de Información.

dificultades para el manejo de la información al punto de no haber logrado aportar las bases de datos de pagos de atención inmediata para esta evaluación. El 69% de las alcaldías de la muestra que dicen recibir apoyo afirman que los procesos son claros. 76% dice que son fáciles o muy fáciles de cumplir los requisitos. Algunas reportan que antes se tenían problemas, pero que actualmente no.

8.4 CONCLUSIONES OPERATIVAS

En el diagnóstico operativo, las deficiencias en la información de registro y en general las deficiencias en la disponibilidad de información de contacto e identificación juegan un papel determinante de los problemas que se generan en el resto del proceso. Un primer efecto está en las demoras que se presentan para la inclusión en el registro que a su vez generan demoras en el giro de la atención humanitaria de emergencia y obligan a los municipios a extender la atención humanitaria inmediata. Unido esto a un conjunto de condiciones y barreras establecidas para el cobro por parte del operador bancario, es lo que incrementa la proporción de reintegros, de manera que casi una tercera parte de los incluidos en el RUV no reciben la atención humanitaria de emergencia por problemas de información de contacto y 8% de los solicitantes de transición, también se reintegran.

Cuadro 8.8 Proporción de reintegros según nivel de superación de carencias

Se reintegró el giro	supero carencia	Supero carencia-no VE	Supero carencia-VE	total
No	92%	94%	93%	93%
Si	8%	6%	7%	7%
Total	100%	100%	100%	100%

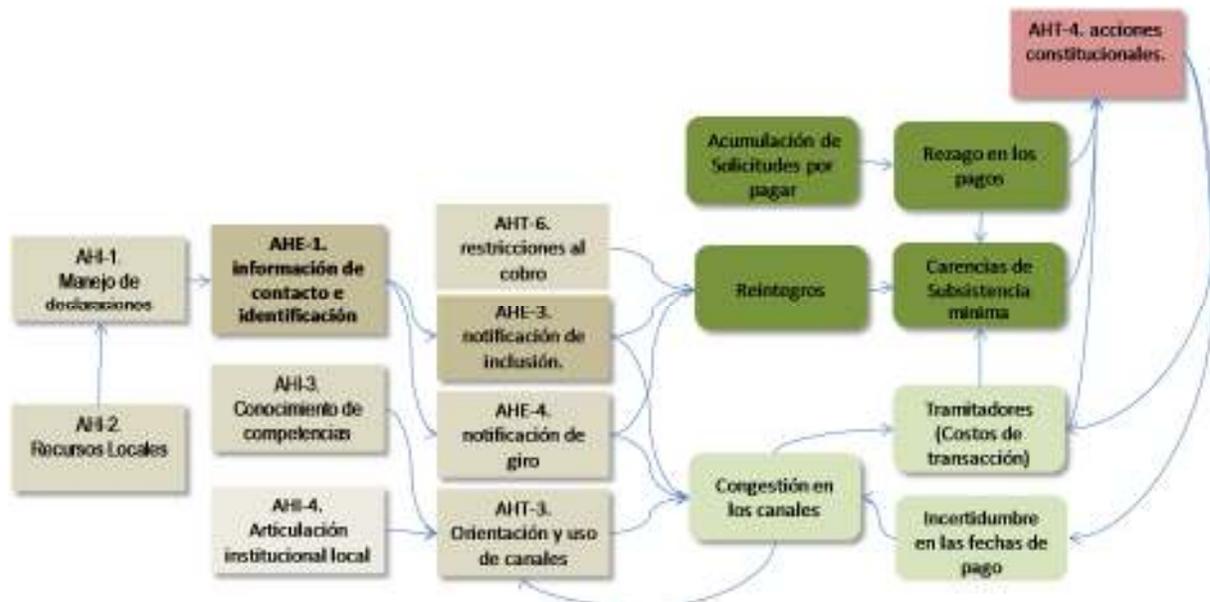
Fuente: Cálculos de la UT con base en Encuesta de hogares y bases de Pagos

Aunque es mayor el porcentaje de reintegros en los hogares que superan carencias hay un 7% de los hogares en vulnerabilidad extrema cuyo giro se reintegra.

Se genera entonces la necesidad por parte de los hogares de estar visitando los puntos de atención para informarse, y esto unido a la insuficiencia de los canales presenciales para brindar una orientación suficiente y la preferencia de los hogares por este tipo de canales, lleva a la congestión de estos canales y se genera una oportunidad de negocio para intermediarios que conocen y consultan otros canales más ágiles dispuestos por la UARIV buscando descongestionar. Estos intermediarios estimulan la formulación de tutelas, que como se ha visto afectan las fechas de pago generando incertidumbre y una nueva

necesidad de consulta permanente de los canales presenciales. Este círculo vicioso se caracteriza en la siguiente figura.

Figura 8.6- Relaciones entre factores críticos operativos, congestión



Fuente: desarrollo propio de la UT con base en resultados de la evaluación

8.4.1 Deficiencias en la información

Aunque, entre los funcionarios del nivel territorial, existe la percepción de que el manejo de las declaraciones no tiene mayor problema, el almacenamiento del formulario físico demora el proceso y su envío es complejo pues se generan muchos factores de demora, especialmente en municipios pequeños y alejados, La capacitación y concientización en la utilidad del uso del Formulario Único de Declaración, FUD, en línea, ha sido insuficiente. El uso de esta herramienta no está generalizado debido a insuficiencia de recursos informáticos y resistencia al cambio por parte de algunos funcionarios.

Frente a este proceso, se encuentra en la encuesta de hogares que 15,5% de los hogares encuestados presentó dos o más veces la declaración, de estos el 33% manifestó que se debía a que la declaración no aparecía en el sistema. (EH) 76% de los funcionarios de las alcaldías consideran que quienes toman las declaraciones están bien capacitados mientras que el 49% de los líderes consideran que quienes las toman no están bien capacitados. Los funcionarios de Alcaldías (90%) dicen que lo problemas no están en la toma y el manejo de la declaración sino en el proceso de registro e inclusión en el RUV. Los líderes responden que hay problemas en la toma

(53%) por inexperiencia de los funcionarios y en el manejo (20%) que derivan en demoras. (FW).

En el almacenamiento y envío del formulario físico se generan demoras por cambios de modo de transporte, acumulación antes de enviar, etc. (EFT) La toma vía web se realiza en 63% de los municipios de la muestra (FW). Pero el uso de la declaración vía web no es generalizado aún en donde existen los elementos tecnológicos, debido en parte a las restricciones que el aplicativo impone para garantizar la calidad de la información (EFT). La capacitación para el uso del FUD en línea es insuficiente y los teléfonos de asistencia son de difícil acceso por congestión (GFFT)

Como resultado de esto 45% de los funcionarios de las alcaldías encuestados dice que ha sido necesario extender la ayuda frecuente o muy frecuentemente, por demoras en el proceso de valoración y registro (FW). Los líderes en las mesas y los funcionarios entrevistados manifiestan que la información sobre la inclusión se demora y dadas las deficiencias en los datos de contacto tampoco llega de vuelta fácilmente al hogar. Estas percepciones se corroboran en la encuesta en donde, En promedio, los hogares manifiestan que se demoran 10.8 meses (mediana 3.1 meses) en enterarse de su inclusión. El 36% respondió que para enterarse tuvo que estar preguntando en el punto de atención (EH).

Las deficiencias e imprecisiones o desactualización de la información de contacto de las víctimas generan diversos problemas, una vez registrados:

- Al menos el 22.6% de los registros incluidos de los municipios seleccionados NO tiene información de contacto (IA). Del 77.4% que si tiene, de acuerdo con la encuesta, el 45% cambio de residencia o tenía datos de localización incompletos (EH). La falta de datos en el registro sucede en algunos casos por percepción de inseguridad, y en otros porque el hogar no cuenta con la posibilidad de dar un dato de contacto al momento de la declaración, suministran datos de la personería o de un tramitador y luego no se actualizan (GFH).
- Los líderes en las mesas de participación y los funcionarios entrevistados manifiestan que se presentan inconsistencias entre la información del RUV y lo declarado por los hogares.
- La atención humanitaria de emergencia no está llegando a casi la tercera parte de los hogares declarantes por deficiencias imprecisiones o desactualización en la información de contacto.

- El 29% de las colocaciones de emergencia, en los municipios de la muestra, se reintegran (IA), por falta de información (80%) (EH). Los montos reintegrados en emergencia representan el 28.6% de las solicitudes de emergencia y un 30.9% del total reintegrado. En transición el porcentaje del reintegro corresponde al 7% es de las solicitudes, pero con la información disponible no es posible saber que proporción de hogares desplazados no se enteran de que pueden solicitar Atención Humanitaria de transición.

Se pueden enumerar varias razones. Una parte del problema se origina en los datos de contacto al momento de la declaración que, por razones relacionadas por la misma situación de la familia no pueden dar datos de contacto, y luego, no se cuenta con mecanismos expeditos para actualizar la información, aunque la RNI realiza cruces bases de datos para identificar cambios en la información, pero no de manera permanente.

Otra situación es que los hogares no actualizan cambios en la composición familiar en el registro, no solo por falta de información sobre cómo hacerlo sino por las dificultades que les implica la obtención de los documentos de soporte que se le exigen.

73% de los funcionarios territoriales de la UARIV indican que las familias cambian su composición siempre (21%) o casi siempre (52%). El 59% de los funcionarios de la UARIV a nivel territorial indican que se han presentado problemas por cambios en la composición familiar y que el proceso de división de núcleo no es sencillo y algunos hogares tienen que entablar tutelas para esto. (FW)

El 50% de los hogares encuestados manifiestan cambios en su estructura familiar con respecto al RUV. Sólo 0.2% de los encuestados aparecían como hogares distintos en la base de pagos y es una sola familia.

El 51.4% de los hogares encuestados manifiestan cambios en su estructura familiar con respecto al RUV. Sólo 0.2% de los encuestados aparecían como hogares distintos en la base de pagos y son una sola familia. Esto último rompe el mito sobre la práctica de división ficticia de núcleos en el registro con miras a obtener un mayor monto de atención. En todo caso la existencia de topes de atención a partir de un tamaño de hogar (seis personas) es inconveniente en la medida que tiene la potencialidad de generar incentivos perversos como la división de núcleos, e ignora el carácter personal del derecho que se quiere garantizar.

Por lo tanto, la tasación actual de atención humanitaria con base en los datos del Registro no corresponde a la situación actual y real del hogar y los cruces con otras bases de datos

como el RUAF, InfoUnidos, etc. se realizan, pero no son permanentes y sistemáticos. Siendo así, los montos de atención no reflejan adecuadamente la variabilidad en las condiciones de subsistencia de las familias, pero que no se cuenta con información actualizada y verificada sobre las condiciones de carencia y vulnerabilidad y la información disponible no es suficiente para desvirtuar la situación de vulnerabilidad ante un juez de tutela, por lo cual en este momento no se está negando atención humanitaria por razones relacionadas con la situación de superación de subsistencia mínima.

8.4.2 Insuficiente orientación y uso inadecuado de los canales de información.

Como se ha mencionado, la necesidad de consultar sobre el avance y cumplimiento de las fechas de pagos, congestiona los canales de información y especialmente los presenciales, dificultando en general la operación.

La congestión en los puntos de atención y centros regionales, así como la insuficiencia de recursos humanos y el poco uso de canales alternativos de información por parte de los hogares, dificulta una adecuada orientación a las víctimas. De acuerdo con la entrevista web adelantada por la evaluación, el 70% de los funcionarios Territoriales de la UARIV consideran que las solicitudes de información sobre el estado de los giros de asistencia humanitaria generan congestión en centros regionales y puntos de atención. Así mismo, 85% de los líderes de las mesas de participación indican que la información para corroborar el turno NO es suficiente. En cambio el 80% de los funcionarios territoriales de la UARIV piensa que sí.

Los tramitadores llenan un vacío en la orientación al hogar desplazado y se aprovechan de esta situación para obtener una ganancia. Los solicitantes perciben que utilizar a los tramitadores les agiliza la obtención de la información. El 33.2% de los solicitantes utilizó asesoría de terceros 51%, un familiar o amigo, 20.3% un funcionario de la UARIV y otra persona 19.6%. El 68% de estos últimos les cobró y hay casos en los que encuestados manifiestan que los funcionarios les cobraron y en promedio pagaron \$48 mil.

Tanto la UARIV como el ICBF tienen una operación muy amplia de atención al ciudadano que utiliza múltiples canales de comunicación presencial y no presencial. En general estos canales funcionan de una manera muy efectiva y tienen una amplia capacidad especialmente en los canales telefónico y virtual, pero por los niveles de analfabetismo y manejo de TICs los hogares prefieren los canales presenciales. Para obtener información, la población prefiere usar canales presenciales (incluido el tramitador).

La incertidumbre sobre la fecha de pago lleva a que cada hogar deba asistir varias veces al punto de atención para averiguar el avance de los turnos. El 75% de los hogares realizan las solicitudes de atención humanitaria a través de un punto de atención y 17% de forma telefónica.

El 73% de los funcionarios Territoriales de la UARIV, y 82% de los líderes consideran que las solicitudes de información sobre el estado de los giros de asistencia humanitaria generan congestión en centros regionales y puntos de atención (FW). 80% de los funcionarios de las alcaldías piensan que los canales son adecuados y 62% piensan que no son suficientes. Los funcionarios de la UARIV consideran que son adecuados (77%) y suficientes (82%)

El 87% de los líderes considera que el sistema de turnos es inadecuado y se debería abolir o reemplazar, el 83% de los funcionarios territoriales de la UARIV considera que sí es adecuado y que el problema está en la verificación de la vulnerabilidad y en la disposición de los recursos (FW).

8.4.3 Barreras y restricciones para el cobro de giros

Mecanismos como el pico y cédula, el no poder cobrar en cualquier oficina del operador bancario, aumentan la probabilidad de que el hogar no pueda acceder al pago y que terceros se aprovechen para cobrar por puestos en la fila, se generen robos a la salida de las sucursales y otro tipo de aprovechamiento por parte de terceros

El 10% de las colocaciones (incluyendo emergencia y transición) se reintegran. Los hogares se quejan especialmente de las largas filas de espera en el banco, así como el poco tiempo que disponen para retirar el giro antes que se devuelva (GFH). El uso de biometría y corresponsales no bancarios ha permitido descongestionar sucursales y mejorar el servicio de pagos (EFN)

El convenio con el operador bancario limita el número de giros diarios (2500) lo que cual genera represamientos adicionales cuando hay disponibilidad presupuestal. Los bancos generalmente adaptan su capacidad a los servicios que cobran en lugar de trasladar el problema al cliente (AP) En general se concluye que el convenio con el operador bancario, ha sido restrictivo y genera costos de transacción y oportunidad para las víctimas, pues se limita el número de giros diarios 2500 lo que cual genera represamientos adicionales cuando hay disponibilidad presupuestal. En la operación normal del sistema financiero los bancos generalmente adaptan su capacidad a los servicios que cobran en

lugar de trasladar el problema al cliente, por lo que no es lógico que se impongan este tipo de restricciones.

8.4.4 Coordinación institucional y flujos de información dentro del proceso

Sobre la coordinación institucional y comunicación existen opiniones encontradas y particulares para cada contexto. Los funcionarios de las alcaldías (89%) y UARIV (48%) considera que están articuladas las entidades en el punto, y líderes de mesas de participación (68%) consideran que no. Sin embargo, el 50% de los funcionarios de la UARIV considera que hay problemas de comunicación con la alcaldía. Se puede afirmar que aunque se ha avanzado en mejorar la comunicación entre actores institucionales y se han hecho esfuerzos de coordinación la atención humanitaria no es una política completamente articulada en lo local.

Se realizó un ejercicio de grupos focales de trayectoria con los funcionarios de diferentes instituciones a nivel territorial buscando que identificaran en el tiempo los hitos jurídicos y de política más importantes en la atención humanitaria, evidenciando un mayor desconocimiento de la jurisprudencia por parte de los funcionarios de más reciente vinculación

En general los funcionarios a nivel territorial, entienden el alcance de la Atención Humanitaria. Tanto los funcionarios como los líderes son conscientes de que se trata de una ayuda temporal y que no busca cubrir la totalidad de las necesidades de subsistencia, sino una parte que garantice un a subsistencia mínima. Solo un 32% de los líderes de las mesas de participación considera que es de carácter permanente. (FW)

En cuanto a la claridad en las competencias, El 77% de los funcionarios de alcaldías encuestados se equivoca al identificar al menos una de las competencias de las instituciones involucradas en la atención humanitaria y 23% de los funcionarios territoriales de la UARIV también. Sin embargo, la mayoría considera claras sus competencias y funciones.

A nivel nacional, debido a que la Ley 1448 asigna competencias al ICBF se presenta una duplicidad de trabajo UARIV-ICBF (en transición) que genera sobrecostos, desarticulación, confusión y devolución de pagos por desinformación

Hay hogares que hacen solicitudes separadas a las dos entidades, otros que la hacen sólo en la UARIV y esta redirige internamente al ICBF si es el caso. Las dos entidades tienen unidades de atención al ciudadano que manejan plataformas distintas y niveles de acceso

diferencial a la información así como fechas de pago separadas, lo que obliga al hogar a mayores trámites. El *call center* de la UARIV, verifica la identidad de quienes llaman con preguntas referidas al RUV, el *call center* del ICBF no tiene acceso al RUV.

En el marco del nuevo modelo de atención se está buscando unificar las acciones de las dos entidades a través de una integración a través del Plan Nacional de Desarrollo.

ANEXO 1

ANEXO CUANTITATIVO EN ARCHIVO APARTE

ANEXO 2

ANEXO CUANTITATIVO EN ARCHIVO APARTE
